

**TAMPEREEN YLIOPISTO**

**Palvelusetelisääntökirjat osana varhaiskasvatuspalveluiden  
järjestämisestä**

Kasvatustieteiden tiedekunta

Kasvatustieteiden pro gradu –tutkielma

SAILA RISSANEN

Toukokuu 2018

# SISÄLLYS

<b>1 JOHDANTO.....</b>	<b>4</b>
<b>2 VARHAISKASVATUSPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN YKSITYISENÄ VARHAISKASVATUKSENA .</b>	<b>6</b>
2.1 VARHAISKASVATUSPALVELUIDEN MARKKINOISTUMINEN .....	6
2.2 YKSITYISEN VARHAISKASVATUKSEN KENTTÄ SUOMESSA .....	10
2.3 YKSITYISTÄ VARHAISKASVATUSTA NORMITTAVA LAINSÄÄDÄNTÖ .....	11
2.4 YKSITYISEN VARHAISKASVATUKSEN VALVONTA JA OHJAUS .....	14
<b>3 PALVELUSETELIJÄRJESTELMÄ.....</b>	<b>18</b>
3.1 PALVELUSETELI KUNNAN NÄKÖKULMASTA .....	21
3.2 PALVELUSETELI ASIAKKAAN NÄKÖKULMASTA .....	23
3.3 PALVELUSETELI PALVELUNTUOTTAJAN NÄKÖKULMASTA .....	24
3.4 PALVELUSETELISÄÄNTÖKIRJAT .....	25
<b>4 TUTKIMUSKYSYMYKSET JA METODOLOGIA .....</b>	<b>27</b>
4.1 TUTKIMUSKYSYMYKSET .....	29
4.2 TUTKIMUKSEN AINEISTO.....	29
4.3 AINEISTON ANALYYSI.....	32
<b>5 TULOKSET .....</b>	<b>35</b>
5.1 PALVELUSETELISÄÄNTÖKIRJAT ASIAKIRJOINA .....	35
5.1.1 Sääntökirjojen rakenne .....	36
5.1.2 Sääntökirjojen kieli .....	37
5.1.3 Sääntökirjojen sisältö.....	38
5.1.4 Ristiriidat ja epätarkkuudet .....	39
5.2 PALVELUSETELISÄÄNTÖKIRJAT RAKENTAMASSA YKSITYISEN JA JULKISEN RAJAPINTAA.....	41
5.2.1 Kunnan ja palveluntuottajien palvelusetelijärjestelmään liittyvät oikeudet, vastuut ja velvollisuudet.....	41
5.2.2 Sääntökirjat määrittämässä palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen sisältöä ja laatua .....	49
5.2.3 Palveluseteliin oikeutetut lapset.....	51
5.2.4 Palvelusetelin arvo .....	53
<b>6 JOHTOPÄÄTÖKSET.....</b>	<b>54</b>
<b>7 POHDINTA.....</b>	<b>62</b>
<b>LÄHTEET.....</b>	<b>65</b>

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Kasvatustieteiden yksikkö

SAILA RISSANEN: Palvelusetelisääntökirjat osana varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistä

Kasvatustieteiden pro gradu -tutkielma, 70 sivua

Toukokuu 2018

Tämän tutkimuksen tehtävänä on lisätä ymmärrystä siitä, millaisina asiakirjoina palvelusetelisääntökirjat näyttäytyvät osana varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistä sekä erityisesti yksityisen ja julkisen varhaiskasvatuksen rajapinnasta. Palvelusetelisääntökirjoja tarkastellaan varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisen ja markkinoistumisen kontekstissa. Tutkimuksen aineistona on varhaiskasvatuksen palvelusetelisääntökirjoja kahdeksasta suomalaisesta kunnasta. Tutkimus on laadullinen ja analyysi toteutettiin sisällönanalyysin keinoin. Tutkimuksen teoreettis metodologisena lähtökohtana oli sosiaalinen konstruktionismi. Sosiaalisen konstruktionismin viitekehys muovasi ymmärrystä instituutioista historiallisina ja kulttuurisina ilmiöinä, joita tuotetaan ja ylläpidetään niihin oleellisesti sitoutuviissa teksteissä. Palvelusetelisääntökirjoja ei tässä tutkimuksessa nähty vain varhaiskasvatusta kuvaavina asiakirjoina, vaan ne nähtiin sosiaalisesti tuotettuina teksteinä, jotka rakentavat varhaiskasvatuksen instituutiota.

Tutkimuksen aineistona olevat sääntökirjat sisältävät paljon laeista johdettua tekstiä sekä lainauksia Sitran Palvelusetelin sääntökirja -mallista. Kieleltään sääntökirjat ovat pääosin toteavia ja velvoittavia, mutta osin myös suosittelevia. Sääntökirjoja laadittaessa on hyvä tiedostaa, mitkä ovat sellaisia ehtoja, joiden noudattaminen on välttämätöntä ja milloin suositteleva riittävä.

Sääntökirjat sisältävät myös kuntien itse tuottamia vaateita niin kunnille, palveluntuottajille kuin asiakkaillekin. Sääntökirjat tuottavat kunnille velvollisuuden ylläpitää järjestelmää, joka mahdollistaa palvelusetelijärjestelmän ylläpidon. Niissä ei kuitenkaan tuoteta vahvasti palvelusetelijärjestelmän hallintaan tähtääviä sisältöjä. Sääntökirjat sisältävät vain vähän tietoa palvelusetelillä tuotettujen palveluiden valvonnasta.

Sääntökirjoissa asetetaan hyväksymiskriteereitä sekä velvollisuuksia ja vastuita palveluntuottajille. Niihin on kuitenkin kirjattu vain vähän erityisiä lain ja varhaiskasvatussuunnitelman ylittäviä vaateita koskien palvelun sisältöä. Aineiston sääntökirjoissa palveluntuottajan nähdään vastaavan sopimussuhteesta asiakkaan kanssa sekä siitä, että toimitilat ja toiminnan sisältö ovat varhaiskasvatusta normittavan lainsäädännön mukaista. Aineiston sääntökirjoissa palveluntuottajille osoitetaan osin myös kunnan lakisääteisiä velvoitteita.

Asiakkaan asema kuluttajana on sääntökirjoissa korostunut. Osin kuitenkin pyritään suojaamaan asiakkaan asemaa. Osa sääntökirjoista ei ole saatavilla vapaasti internetistä, vaikka ne sisältävät paljon tietoa myös asiakkaille. Sääntökirjojen tai muiden asiakkaan asemasta, oikeuksista ja velvollisuuksista kertovien asiakirjojen tulisi olla asiakkaiden saatavilla.

Kaiken kaikkiaan palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatus ei aina sääntökirjoissa näyttäydy kunnallisessa päiväkodissa tuotetun varhaiskasvatuksen aitona, samanarvoisena kumppanina sillä vaikka sääntökirjoissa korostetaan asiakkaan valinnan mahdollisuuden lisäämistä, niissä ei läheskään aina tuoteta asiakkaille yhdenvertaista mahdollisuutta käyttää palveluseteliä, vaan palveluseteli nähdään osin vaihtoehtoksi lapsille, joilla ei ole erityisiä tarpeita. Sääntökirjoissa ei myöskään juuri tuoteta sisältöjä, jotka synnyttäisivät aitoa dialogia eri sektoreiden ja toimijoiden välillä.

Asiasanat: varhaiskasvatus, yksityinen varhaiskasvatus, markkinoistuminen, palveluseteli, palvelusetelisääntökirja, näennäismarkkinat

# 1 JOHDANTO

Suomessa varhaiskasvatuksen järjestämisvastuu on lainsäädännössä määritelty kunnille (varhaiskasvatuslaki 1973/36, 11§). Varhaiskasvatuspalveluiden järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä kunnille on kuitenkin annettu merkittävä vapaus, minkä seurauksena kuntien tarjoamat ja kansalaisille tarjolla olevat palvelut eroavat. Varhaiskasvatuksen osalta kunnallinen itsehallinto säilynee jatkossakin, vaikka kuntien tehtäviin suunnitellaan muutoksia mahdollisen aluehallintouudistuksen myötä. Uudistuksen jälkeen varhaiskasvatuksesta tulisi henkilöstömäärältään ja budjettivaikutuksiltaan yksi suurimmista kuntien palveluista. (Karila, Eerola, Alasuutari, Kuukka ja Siippainen 2017, 392.)

Suomessa, kuten muissakin pohjoismaisissa hyvinvointiyhteiskunnissa, varhaiskasvatuspalvelut on perinteisesti tuotettu pääosin osana kuntien omaa palvelujärjestelmää (ks. esim. Anttonen ja Sointu 2006). Yksityinen, kunnan omaa tuotantoa rikastava palvelukenttä on rakentunut pääasiassa pienistä paikallisista päiväkotiyrityksistä sekä kolmannen sektorin toimijoista. Yksityisten toimijoiden määrä on kuitenkin viime vuosina lisääntynyt ja samalla palveluntuottajien kirjo on moninaistunut. (Ruutiainen 2016.) Esimerkiksi aikavälillä 2014–2016 Kuusikkokaupungeissa (Helsinki, Vantaa, Tampere, Turku, Espoo, Oulu) yksityisessä varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrä lisääntyi 11,4 prosentilla (Hiekkavuo 2017, 27). Yksityisen varhaiskasvatuspalvelun lisäämiseen tähtäävät kunnat pitävät palveluiden toteuttamista yksityisinä kustannustehokkaana ja perheille valinnan vapautta tarjoavana vaihtoehtona. Lisäksi kunnat näkevät yksityiset palvelut ratkaisuna varhaiskasvatuksen kasvavaan kysyntään. (Riitakorpi, Alila ja Kahiluoto 2017, 23.)

Suomessa perusopetuslaki (1998/628, 7§) kieltää opetuksen järjestämisen taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Esimerkiksi Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa markkinoistuminen on kuitenkin yltänyt peruskoulutukseen ja aihetta onkin tutkittu runsaasti (ks. esim. Bunar 2010; Kenway ja Epstein 1996). Suomessa liikevoiton tavoittelua varhaiskasvatuspalveluiden tuotannossa ei ole laissa kielletty ja kuntien tiukentuvaa taloustilannetta ovatkin rientäneet ratkomaan pienten paikallisten yritysten ja voittoa tavoittelemattomien yhdistysten lisäksi myös liikevoittoa tavoittelevat päiväkotiketjut, joiden taustalla toimii kansallisia ja kansainvälisiä sijoitusyhtiöitä.

Ketjujen osuus yksityisistä päiväkodeista on 52,7 prosenttia (Kansallinen koulutuksen arviointikeskus 2017).

Opetus- ja kasvatuspalveluiden erityisen luonteen vuoksi markkinoistuminen varhaiskasvatuksen kontekstissa synnyttää tarpeen tarkastella yksityisen ja julkisen varhaiskasvatuksen rajapintaa sekä toimijoiden vastuita, velvollisuuksia ja oikeuksia uudessa valossa. Suomalaisessa varhaiskasvatuksen järjestämisen mallissa julkinen vastuu on laaja (Anttonen ja Sointu 2006, 50). Varhaiskasvatuslaissa (1973/36 10§, 11§) säädetään, että kunnat vastaavat paitsi varhaiskasvatuspalveluiden saatavuudesta, myös siitä, että hankittaessa palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta palveluiden tulee vastata tasoa, *jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta*. Varhaiskasvatuksen ratkaisuilla on välittömiä vaikutuksia sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmasta. Osin nämä vaikutukset ovat nähtävissä vasta myöhemmässä vaiheessa. (Karila, Kosonen ja Järvenkallas 2017, 11.) Suomalaiset kunnat ovat kriittisessä asemassa määrittämässä varhaiskasvatuspalveluidemme tulevaisuutta. Päättäessään ulkoistaa palveluitaan kuntien on luotava järjestelmiä, jotta niiden on mahdollista määrittää kriteereitä palveluille ja tuottajille. Koska kuntien rooli on niin merkittävä, olen kiinnostunut pro gradu -tutkimuksessani juuri kuntien roolista markkinoistumisen kontekstissa.

Suomessa yksityistä varhaiskasvatusta, yksityisen ja julkisen varhaiskasvatuksen rajapintaa ja varhaiskasvatuspalveluiden markkinoistumista on tutkittu vielä vähän (ks. Ruutiainen 2016). Kansainvälistä keskustelua varhaiskasvatuspalveluiden markkinoistumisesta on kuitenkin käyty (ks. esimerkiksi Press ja Woodrow 2005). Suomessa CHILDCARE -tutkimushankkeen tutkijat ovat kiinnostuneita markkinoistumisen kysymyksistä muun muassa kuntapäättäjien näkökulmasta (Ruutiainen 2016). Tämän tutkimuksen tarkoituksena on lisätä ymmärrystä siitä, millaisina asiakirjoina kuntien laatimat palveluseteliseläntökirjat näyttäytyvät osana varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistä sekä erityisesti yksityisen ja julkisen varhaiskasvatuksen rajapinnasta. Palvelusetelijärjestelmän kautta markkinoistumisen konteksti on läsnä myös tässä tutkimuksessa.

# 2 VARHAISKASVATUSPALVELUIDEN JÄRJESTÄMINEN YKSITYISENÄ VARHAISKASVATUKSENA

Tässä luvussa hahmotetaan yksityisen varhaiskasvatuksen kenttää Suomessa, käydään läpi yksityistä varhaiskasvatusta normittava lainsäädäntö sekä käsitellään yksityisen varhaiskasvatuksen valvontaa ja ohjausta. Tutkittaessa palvelusetelisääntökirjoja on keskeistä tuntee markkinoistumisen peruseriaatteet, sillä palvelusetelijärjestelmä on markkinoistumisen, tarkemmin sanottuna näennäismarkkinoiden, ilmentymä. Ensimmäisessä alaluvussa käsitelläänkin sitä, mitä markkinoistuminen käsitteenä tarkoittaa ja erityisesti sitä, mitä markkinoistuminen varhaiskasvatuksen kontekstissa merkitsee. Lisäksi käydään läpi varhaiskasvatuksen markkinoistumisesta käytävää kansainvälistä keskustelua ja peilataan sitä suomalaisen varhaiskasvatusjärjestelmän erityispiirteisiin.

## *2.1 Varhaiskasvatuspalveluiden markkinoistuminen*

Markkinoistuminen on käsitteenä moninainen. Yhteistä käsitteen tulkinnoille on, että markkinoistumisen pyrkimyksenä on kehittää julkista sektoria markkinoille ominaisilla toimintatavoilla. Suomessa palvelujen markkinoistuminen ja kilpailulle altistaminen on lähinnä julkisten palveluiden ulkoistamista, tilaaja–tuottaja -mallia sekä ostopalvelusopimuksia (Fredriksson ja Martikainen 2006, 12–13), jolloin kunnilla säilyy edelleen rahoitus- ja valvontavastuu, vaikka palveluita mahdollisesti hankitaan esimerkiksi yksityiseltä yritykseltä. Käsitteellisesti yksityistäminen on syytä erottaa edellä mainituista, vaikka niitä arkikielessä usein virheellisesti synonyymeinä käytetäänkin. Toimintoja yksityistettäessä kunta luopuu paitsi tuotannosta, myös tuotannon järjestämis- ja rahoitusvastuusta. (Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2012, 6.) Tämä ei luonnollisestikaan ole mahdollista esimerkiksi varhaiskasvatuspalveluiden piirissä, joissa järjestämisvastuu on lakisääteisesti määrätty kunnille (varhaiskasvatuslaki 1973/36, 11§).

Näennäismarkkinat ovat eräs tapa tuottaa julkisia palveluita julkiseen monopoliin pohjautuvasta tavasta poiketen käyttäen hyödyksi markkinamekanismeja. Näennäismarkkinoiden pyrkimyksenä on luoda markkinaolosuhteet julkisen sektorin sisälle ja näin yhdistää julkisen ja yksityisen tuotannon edut parhaalla mahdollisella tavalla. (Fredriksson ja Martikainen 2006, 9.) Fredriksson ja Martikainen (2006) käyttävät termiä puolittaismarkkinat, tässä tutkimuksessa käytetään termiä näennäismarkkinat Ruutiaisen (2016) mukaan.

Le Grand (1991) kirjoittaa Britanniassa 1990-luvun taitteessa tapahtuneesta julkisten hyvinvointipalveluiden tuotannon mallin muutoksesta. Muutoksen turvin yksityiset toimijat pääsivät mukaan markkinoille eivätkä valtio tai kunnat enää olleetkaan esimerkiksi vanhainkotien, sairaaloiden tai päiväkotien omistajia. Le Grand käyttää termiä näennäismarkkinat kuvaamaan syntynyttä mallia, jossa valtio tai kunta ei enää ole sekä palveluiden rahoittaja että tuottaja. Näennäismarkkinoita kuvaa se, (1) että valtio tai kunta on palveluiden rahoittaja, joka hankkii palveluita (2) toistensa kanssa kilpailevilta yksityisiltä, vapaaehtoisilta ja julkisilta toimijoilta. Ne ovat markkinat, koska toimijat kilpailevat keskenään asiakkaista. Näennäistä markkinoissa on se, että kaikki (3) toimijat eivät kuitenkaan välttämättä tavoittele taloudellista voittoa. Lisäksi (4) tuottajien tulee olla valtion tai kunnan hyväksymiä ja säädeltyjä. (5) Näennäisiksi markkinat tekee myös se, että rahoitus ei kulje rahana suoraan asiakkaalta tuottajalle, vaan palvelut rahoitetaan erilaisin rahoitus- tai tukimallein, kuten palvelusetelien. Asiakkaalle myönnettävälle tuelle määritellään siis tietty arvo, jonka hän voi käyttää parhaaksi katsomallaan tavalla hankkiessaan tarvitsemiaan palveluita. (Le Grand 1991, 1257, 1260.)

Suomen kuntakenttään on muodostunut monia erilaisia näennäismarkkinoiden kriteerit täyttäviä varhaiskasvatusmarkkinoita. Kuntien tilanteiden moninaisuus johtuu kuntakohtaisista eroista palvelutuotannossa ja yksityisen varhaiskasvatuksen laajuudessa. (Ruutiainen 2016.) Ensinnäkin varhaiskasvatuspalveluiden järjestäminen on valtion kunnille asettama lakisääteinen tehtävä (varhaiskasvatuslaki 1973/36, 11§). Lukuun ottamatta lakisääteistä yksityisen hoidon tukea kunnille on annettu varhaiskasvatuslaissa (1973/36, 10§) kuitenkin mahdollisuus päättää tuottavatko ne toiminnan itse vai hankkivatko palvelut valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta vai antavatko palvelunkäyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (2009/569, jäljempänä myös palvelusetelilaki) mukaisen palvelusetelin. Toiseksi suomalaisilla varhaiskasvatusmarkkinoilla asiakkaista siis kilpailee julkisia, yksityisiä ja kolmannen sektorin toimijoita, joista (3) osa ei tavoittele taloudellista voittoa. Neljänneksi hankkiessaan palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta, kunnalla on

hyväksymis- ja valvontavelvollisuus (varhaiskasvatuslaki 1973/36, 10§). Viidenneksi rahoitus tapahtuu pääsääntöisesti siten, että perheen valitessa palveluntuottajaksi yksityisen tai kolmannen sektorin toimijan, maksaa kunta perheelle myönnetyn tuen suoraan palveluntuottajalle. Rahoitus ei siis kulje rahana suoraan perheen kautta toimijalle vaan perheen valinnan perusteella. (Ruutiainen, 2016.)

Suomessa yksityisen varhaiskasvatuspalvelun lisäämiseen tähtäävät kunnat pitävät palveluiden toteuttamista yksityisinä kustannustehokkaana ja perheille valinnanvapautta tarjoavana vaihtoehtona (Riitakorpi, Alila ja Kahiluoto 2017, 23). Markkinoistamisen tausta-ajatuksena on, että julkiset toimijat ovat tehottomia koska ne eivät tavoittele voittoa ja koska niillä ei ole kilpailua. Uusliberalistisena oletuksena on, että markkinoistuminen alentaisi kustannuksia. La Grandin (1991, 1264–1266) mukaan asia ei kuitenkaan ole aivan yksiselitteinen. Hänen mukaansa kustannusten kehitystä on vaikea arvioida esimerkiksi siksi, että näennäismarkkinoilla kaikkia toimijat eivät tavoittele voittoa, kilpailulle altistuvat toimijat käyttävät rahaa markkinointiin mikä saattaa lisätä kustannuksia ja siksi, että työvoimakustannuksissa saattaa tapahtua odottamattomia käännteitä, kun työnantajan monopoliasema katoaa. Lisäksi julkisten palveluiden näennäismarkkinoihin sisältyy edelleen verrattain paljon ohjaus- ja organisointitehtäviä. Nämä näennäismarkkinoiden luomiseen, ylläpitoon ja hallintoon liittyvät tehtävät tuottavat edelleen kustannuksia valtiolle ja kunnalle. (Fredriksson ja Martikainen 2006, 16–17.)

Suomessa lastenhoitopolitiikka perustuu valinnanvapauden periaatteelle (Anttonen ja Sointu 2006, 78) ja sillä perustellaan myös yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden lisäämistä kunnissa (Riitakorpi, Alila ja Kahiluoto 2017, 23). Myös yksi palvelusetelilain (2009/569, 1§) tarkoituksista on asiakkaan valinnan mahdollisuuksien lisääminen. Le Grandin (1991, 1264–1266) mukaan todellinen valinnan vapaus ei kuitenkaan välttämättä synny, jos palveluita ei ole riittävästi saatavilla tai jos ne eivät ole realistisesti saavutettavissa. Näennäismarkkinoiden vastustajien pelko eriarvoistumisesta saattaa myös käydä toteen, jos tuottajat taloudellisen intressin sanelemina pyrkivät tarjoamaan palveluita vain "helposti" tai "nopeasti" palveltaville asiakkaille. Tällöin tuottajat alkavat valikoida asiakkaitaan. Normaaleilla markkinoilla asiakkaan maksukyky määrää sen, onko hänellä mahdollisuus hankkia tarjolla olevia palveluita. Näennäismarkkinatilanteessa asiakkaan palvelujen tarve ja maksukyky eivät kuitenkaan välttämättä vastaa toisiaan. (Fredriksson ja Martikainen 2006, 17–18.)



Ajatus valinnanvapaudesta perustuu paitsi asiakasperheiden kuulemiseen ja heidän valintojensa kunnioittamiseen, myös siihen, että asiakasvalinnan myötä oletetaan, että laadultaan heikommät toimijat putoaisivat kilpailusta pois asiakkaiden valitessa vain laadultaan hyviä palveluntuottajia. Varhaiskasvatuspalveluiden osalta näkökulma on ongelmallinen, koska vanhemmat arvioivat päivähoiton laadun usein paremmaksi kuin se objektiivisesti mitattuna on (Mocan 2001). Tämä johtuu siitä, että vaikkakin vanhemmat ovat lastensa asiantuntijoita he eivät ole varhaiskasvatuksen asiantuntijoita eivätkä useinkaan arvioi varhaiskasvatuksen laadun kannalta oleellisia tekijöitä. Lisäksi vanhemmat saavat usein epätäydellistä tietoa toiminnasta. On myös mahdollista, että vanhemmilla on emotionaalinen tarve nähdä hoito parempana kuin se on. Vanhempien ei siis voida olettaa tekevän kuluttajaratkaisuita, jotka tuottaisivat painetta parantaa varhaiskasvatuksen laatua. (Mocan 2001, 28–30; Press ja Woodrow 2005, 282.)

Suomessa yksityistä varhaiskasvatusta ja varhaiskasvatuspalveluiden markkinoistumista on tutkittu vielä vähän (ks. Ruutiainen 2016). Kansainvälistä keskustelua varhaiskasvatuspalveluiden markkinoistumisesta on kuitenkin käyty. Esimerkiksi Press ja Woodrow (2005) tutkivat millaisia vaikutuksia varhaiskasvatuspalveluiden markkinoistumisella (kaupallistumisella) on varhaiskasvatuksen käytännön ja vision muotoutumiseen ja rajautumiseen. He kuvaavat Australialaisen varhaiskasvatusjärjestelmän toimintaperiaatteita ja käytäntöjä sekä pohtivat syitä, jotka johtivat Australiassa siihen, että voittoa tavoittelevat yritykset saivat haltuunsa suuren osan markkinoista. Artikkelissa myös käsitellään päivähoiton yhteiskunnallista merkitystä, valinnan vapauden näkökulmaa sekä sitä, mitä nämä tarkoittavat markkinakontekstissa. Press ja Woodrow kirjoittavat myös lisääntyvästä jännitteestä lasten hyvinvoinnin, sääntelyn ja markkinoiden välillä. (Press ja Woodrow 2005, 278–279.)

Australiassa niin voittoa tavoittelevalla kuin tavoittelemattomallakin sektorilla on sekä hyvä- että huonolaatuista varhaiskasvatusta. Osin hallitsemattoman markkinoistumiskehityksen seurauksena Australian yhteiskunta kuitenkin tuli riippuvaiseksi yksityisestä varhaiskasvatussektorista. Riippuvuus vaikutti esimerkiksi poliittiseen keskusteluun, joka siirtyi lasten tarpeista kohti kannattavuutta. Yksityisen sektorin toimijat pystyivät viemään läpi poliittisia päätöksiä, jotka heikensivät varhaiskasvatuksen laatua. Esimerkiksi henkilöstön koulutusvaateita madallettiin ja alle kaksivuotiaiden lasten osalta hoitohenkilöstön ja lasten välisiä suhdelukuja suurennettiin. Toinen seuraus riippuvuudesta liittyy residualisaatioon eli asiakkaiden valitsemiseen, josta jo La Grand (1991) kantoi huolta. Varhaiskasvatussektorilla etenkin pienimmät lapset ja lapset, joilla on erityisiä tarpeita, voidaan nähdä "kalliimpina" ja näin asiakkaiksi pyritään valikoimaan esimerkiksi yli

kaksivuotiaita. Inklusioon, moninaisuuteen ja osallisuuteen perustuva varhaiskasvatus on tällöin vaarassa. Residualisaatio saattaa olla seurausta myös valinnan vapautta korostettaessa. Jos vanhemmat ovat kiinnostuneita vain oman lapsensa individuaalisesta edusta eivät heidän valintansa edistä sosiaalista inklusiota ja yhdenvertaisuutta. (Press ja Woodrow 2005, 283–284, 288.)

Australiassa ei ole jaettua näkemystä varhaiskasvatuksen merkityksestä ja paikasta yhteiskunnassa. Puitetekijät vaihtelevat osavaltioittain merkittävästi. Varhaiskasvatuksen yhteiskunnallisiksi tavoitteiksi nousevat työvoimapolitiittiset, sosiaalipoliittiset ja kouluun valmistavat näkökulmat. (Press ja Woodrow 2005, 280, 288.) Myös Suomessa päivähoitojärjestelmä on rakentunut vahvasti työvoima- ja sosiaalipoliittisista sekä lastensuojelullisista lähtökohdista käsin (Alila, Eskelinen, Estola, Kahiluoto, Kinon, Pekuri, Polvinen, Laaksonen, ja Lamberg 2014, 8). Suomessa varhaiskasvatuksen kasvatuksellinen ja pedagoginen tehtävä on kuitenkin vahvistunut yhteiskunnassa, mitä heijastelee esimerkiksi 1990-luvulla voimaan astunut subjektiivinen päivähoito-oikeus. Tällä hetkellä varhaiskasvatus nähdään kansallisella tasolla osana koulutus- ja kasvatustajärjestelmää. Vuonna 2016 voimaan tullut Varhaiskasvatustalaki määrittelee varhaiskasvatuksen lapsen oikeudeksi ja korostaa sen kasvatust- ja opetustejävää. Näitä linjauksia konkretisoi Varhaiskasvatuksen perusteet -asiakirja, joka ensimmäisenä varhaiskasvatusta normittavana opetussuunnitelmana painottaa varhaiskasvatuksen pedagogista luonnetta. (Karila ym. 2017, 394.)

## *2.2 Yksityisen varhaiskasvatuksen kenttä Suomessa*

Suomessa, kuten muissakin pohjoismaisissa hyvinvointiyhteiskunnissa, varhaiskasvatustalvet on perinteisesti tuotettu pääosin osana kuntien omaa palvelujärjestelmää (ks. esim. Anttonen ja Sointu 2006). Yksityinen, kunnan omaa tuotantoa rikastava palvelukenttä on rakentunut pääasiassa pienistä paikallisista päiväkotiyrityksistä sekä kolmannen sektorin toimijoista. Yksityisten toimijoiden määrä on kuitenkin viime vuosina lisääntynyt ja samalla palveluntuottajien kirjo on moninaistunut. (Ruutiainen 2016.) Kymmenisen vuotta sitten suomalaiseen politiikkaan ja myös päivähoitojärjestelmään alkoi rantautua uusliberalistinen ajattelu, jonka myötä palveluntarjoajiksi alkoi valikoitua myös taloudellista voittoa tavoittelevia yksityisiä päivähoitoketjuja, joilla ei ollut filantrooppisia lähtökohtia kuten perinteisimmillä kolmannen sektorin toimijoilla kuten esimerkiksi Mannerheimin lastensuojeluliitolla tai Folkhälsanilla (Alila ym. 2014, 16). Osakeyhtiölain mukaan *yhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä*

*määrätä toisin* (osakeyhtiölaki 2006/624, 5§). Suomen kolme suurinta päiväkotiketjua ovat kaikki osakeyhtiömuotoisia.

Vuoden 2017 elokuussa Suomessa 16,2 prosenttia varhaiskasvatuksen piirissä olevista lapsista oli yksityisessä päiväkodissa, perhepäivähoidossa tai avoimessa varhaiskasvatuksessa. Tämä tutkimus kohdistuu erityisesti päiväkotihoidon ja tutkimuksen ulkopuolelle rajautuvat perhepäivähoidon ja avoimen varhaiskasvatuksen palvelut. Vuoden 2017 elokuussa yksityisillä toimijoilla oli Suomessa yhteensä 907 päiväkotia. Näistä ketjujen omistuksessa oli 52,7 prosenttia (478). On huomattava, että mukana laskelmissa on myös 52 pientä 2–3 päiväkodin ketjua. Suurimmalla palveluntuottajalla oli 149 päiväkotia, mikä merkitsee 16,4 prosenttia kaikista yksityisistä päiväkodeista. (Kansallinen koulutuksen arviointikeskus 2017.) Suomen suurimman päiväkotiketjun Touhula Varhaiskasvatus Oy:n liikevaihto kasvoi vuoden 2015 aikana 30,4 miljoonasta eurosta vuodessa 43,9 miljoonaan euroon (kasvu 44,5 prosenttia). Toiseksi suurimman ketjun kasvuvauhti oli vielä reippaampi. Pilke päiväkodit Oy:n liikevaihto kasvoi samana vuonna 61 prosenttia (8,2 miljoonasta eurosta 13,2 miljoonaan euroon). (Fonecta Finder.)

Esimerkiksi aikavälillä 2014–2016 Kuusikkokaupungeissa (Helsinki, Vantaa, Tampere, Turku, Espoo, Oulu) yksityisessä varhaiskasvatuksessa olevien lasten määrä lisääntyi 11,4 prosentilla (Hiekkavuo 2017, 27). Yksityisen varhaiskasvatuspalvelun lisäämiseen tähtäävät kunnat pitävät palveluiden toteuttamista yksityisinä kustannustehokkaana ja perheille valinnan vapautta tarjoavana vaihtoehtona. Lisäksi kunnat näkevät yksityiset palvelut ratkaisuna varhaiskasvatuspalveluiden kasvavaan kysyntään. (Riitakorpi, Alila ja Kahiluoto 2017, 23.)

### *2.3 Yksityistä varhaiskasvatusta normittava lainsäädäntö*

Lähes kaikkialla maailmassa julkinen valta on kiinnostunut lasten kasvatuksesta ja hoivasta (Anttonen ja Sointu 2006, 46). Suomessa päivähoitoa on lainsäädännöllisesti ohjattu vuodesta 1923 alkaen (Alila ym. 2014, 12). Viime vuosikymmenten ajan varhaiskasvatus on ollut poliittisen kiinnostuksen kohteena yhä vahvemmin niin Suomessa kuin maailmanlaajuisestikin.

Suomessa ensimmäinen päivähoitolaki- ja asetus tulivat voimaan vuonna 1973, luoden kunnallisen päivähoitojärjestelmän. Sitä ennen päivähoitoa normittivat muun muassa köyhäinhoitolaki (1922/145) ja lastensuojelulaki (1936/52) ja päivähoito olikin muovaantunut köyhäinhoidosta lastensuojelun kautta sosiaalipalveluksi. Päivähoitolaki ja –asetus eivät häivyttäneet päivähoidon

sosiaalihuollollista näkökulmaa vaan sääntelyn lähtökohdat ja päivähoito-käsitteen käyttö lainsäädännössä korostivat palvelun hoidollista ja sosiaalihuollollista aspektia ja kasvatuksellinen näkökulma jäi taka-alalle. Päivähoitolaki (1973/36) toi kuitenkin päivähoitoon universaalisuusnäkökulman. Päivähoitolakia ja -asetusta muokattiin niiden 40-vuotisen historian kymmeniä kertoja. Se ei uudistuksista huolimatta kuitenkaan vastannut yhteiskunnallisen toimintaympäristön vaatimuksia ja sai osakseen paljon kritiikkiä. Myös oikeusoppineet kritisivat lain sisältöä. Lakia pidettiin heikkona säädösten muotoilussa sekä tulkinnanvaraisuudessa ja moniselitteisyydessä. (Alila ym. 2014, 12–13.)

1.1.2013 päivähoito ja varhaiskasvatus siirtyivät hallinnollisesti sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Päivähoito lakkasi olemasta sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu ja siirtyi osaksi kasvatus- ja koulutusjärjestelmää. (Alila ym. 2014, 13.) Uusi varhaiskasvatuslaki astui voimaan 1.8.2015. Ensimmäinen varhaiskasvatusta normittava opetussuunnitelma, varhaiskasvatussuunnitelman perusteet otettiin käyttöön 1.8.2017. Se määrittelee varhaiskasvatuksen lapsen oikeudeksi sekä korostaa sen kasvatus- ja opetustehtävää. Varhaiskasvatuslain ja -asetuksen sekä varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden lisäksi varhaiskasvatusta normittavat:

Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59–60/1991), joka on keskeisin kansainvälinen lapsen oikeuksia koskeva sopimus ja se on suomalaisen varhaiskasvatuksen perustana. (HE 40/2018.)

Perustuslaki (173/1999), jossa varhaiskasvatuksen osalta erityisen merkityksellisiä perusoikeuksia ovat muun muassa yhdenvertaisuus, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, oikeusturva ja perusoikeuksien turvaaminen (Alila ym. 2014, 24).

Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (2005/272), joka sääntelee muun muassa päivähoidon henkilöstön kelpoisuusvaatimuksia. Vuoden 2013 alusta päivähoidon hallinto siirtyi sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Siirron jälkeen päivähoito ei enää ole ollut sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu. Muissa laeissa olevia säännöksiä, joissa viitataan sosiaalihuoltoon tai sosiaalipalveluihin, sovelletaan kuitenkin toistaiseksi edelleen myös päivähoitoon. (Opetushallitus 2018.)

Valtioneuvoston asetus sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (2005/608), jossa muun muassa säädetään erityislastentarhanopettajan kelpoisuudesta. (Opetushallitus 2018.)

Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä (504/2002), jonka tarkoituksena on suojella lasten henkilökohtaista koskemattomuutta ja edistää heidän henkilökohtaista turvallisuuttaan. Laissa säädetään alaikäisten kanssa työskentelevien henkilöiden rikostaustan selvittämisestä. (Opetushallitus 2018.)

Sosiaalihuoltolaki (2014/1301), joka normittaa kunnan velvollisuutta järjestää sosiaalipalveluita kunnan asukkaille ja tietyissä tilanteissa kunnassa oleskeleville henkilöille. Laissa säädetään myös mm. ohjauksen ja valvonnan vastuista. (Opetushallitus 2018.)

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000/812), jonka tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Laissa säädetään mm. sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista sekä sosiaaliasiamiehestä ja muistutuksen tekemisestä. (Opetushallitus 2018.)

Lisäksi laissa säädetään päivähoiton asiakasmaksuista sekä kotihoidon ja yksityishoidon tuista (laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta 1996/1128, laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 1992/734, laki toimeentulotuesta 1997/1412, asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 1992/192).

Yksityisen varhaiskasvatuksen osalta kuntia normittavat myös laki yksityisistä sosiaalipalveluista (2011/922), kuntalaki (2015/410), kilpailulaki (2011/148), laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (2009/569), laki lasten kotihoidon- ja yksityisen hoidon tuesta (1996/1128) sekä laki yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (1999/603).

Lainsäädännön lisäksi varhaiskasvatusta ohjataan myös muilla ohjauskeinoilla. Viime vuosikymmeninä julkisen hallinnon ohjauksessa on vähennetty normiohjausta ja kehitetty tulos- ja informaatio-ohjausta. Lisäksi ohjattavien yksiköiden omavalvontaa on tuettu vahvemmin. Myös sosiaalihuollon ohjauspolitiikka, jonka kontekstissa myös varhaiskasvatuksen ohjaus on näihin päiviin asti kehittynyt, on edennyt tiukasta sääntöohjauksesta informaatio-ohjauksen painottamiseen sekä toisaalta kansalaisten perusoikeuksien korostamiseen. Varhaiskasvatuksen ohjauksen vaiheet

kytkeytyvät kuitenkin myös päivähoitojärjestelmän omaan historialliseen kehitykseen. Varhaiskasvatuksen ohjaus on edennyt tiukasta ja yksityiskohtaisesta normi-ohjauksesta informaatio- ja ohjelma-ohjauksen painottamiseen. (Alila 2013, 125; Oulasvirta, Ohtonen ja Stenvall 2002, 15, 18.)

Varhaiskasvatuksen yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaavat kuitenkin lasten kotihoidon tuen ja yksityisen hoidon tuen valtion hallinnon tehtävistä. Aluehallintovirastolle (AVI) kuuluvat varhaiskasvatuksen suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi varhaiskasvatuksen ohjauksessa ja valvonnassa. Lisäksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja valvoo varhaiskasvatusta erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat:

- 1) periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat;
- 2) usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat;
- 3) asiat, joita aluehallintovirasto on esteellinen käsittelemään. (Alila, ym. 2014, 27; Varhaiskasvatuslaki 1973/36, 8§.)

## *2.4 Yksityisen varhaiskasvatuksen valvonta ja ohjaus*

Kunnat vastaavat varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisestä, laadusta ja valvonnasta. Kunta voi järjestää palvelut itse, yhteistyössä sopimuksin toisen kunnan tai kuntien kanssa, olemalla jäsenenä kuntayhtymässä, hankkimalla palvelut valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta tai yksityiseltä palveluntuottajalta tai antamalla palvelun käyttäjälle palvelusetelin (Varhaiskasvatuslaki 1973/36, 10§). Varhaiskasvatuspalvelujen valvonnassa korostuu palveluntuottajien oma vastuu toiminnan asianmukaisuudesta ja tuottamiensa palvelujen laadusta sekä asiakasturvallisuudesta (Valvira). On kuitenkin huomattava, että palvelun järjestäminen palvelusetelillä tai ostopalveluna ei siirrä julkisen vallan vastuuta sen järjestämisvastuulla olevien palveluiden sisällöstä ja laadusta minnekään (Oulasvirta, Ohtonen ja Stenvall 2002, 18).

Kuntien valvontavastuu alkaa yksityisen varhaiskasvatustoiminnan aloittamisesta. Lain mukaan *yksityisen päivähoiton tuottajan, joka korvausta vastaan harjoittaa lasten päivähoitotoimintaa, on tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnasta ennen sen aloittamista tai olennaista muuttamista lasten päivähoidosta vastaavalle kunnan toimielimelle* (varhaiskasvatuslaki 1973/36, 28§). Kunnalle

tehtävästä ilmoituksesta on käytävä ilmi muun muassa palveluntuottajan nimi, henkilötunnus ja yhteystiedot, toimintayksikön nimi ja yhteystiedot, palvelun sisältö ja laajuus, asiakaspaikkojen lukumäärä, vastuuhenkilön nimi, henkilötunnus, yhteystiedot ja koulutus sekä työkokemus ja tehtävä toimintayksikössä, tieto rekisteröitymisestä ennakkoperintälaissa tarkoitettuun työnantajarekisteriin, toiminnan aloittamispäivä, asiakasasiakirjojen säilyttämispaikka, selvitys asiakasrekisterinpidon periaatteista ja rekisterinpidosta vastaava henkilö sekä palvelujen laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden arvioimiseksi tarvittavat muut tiedot (ks. Aluehallintoviraston Ilmoitus yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden -lomake).

Lisäksi yksityisen palveluntuottajan on laadittava omavalvontasuunnitelma. *Palveluntuottajan on pidettävä omavalvontasuunnitelma julkisesti nähtävänä ja seurattava sen toteutumista. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi antaa määräyksiä omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laatimisesta ja seurannasta.* (Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 2011/922, 6§.) Omavalvonta on palveluntuottajan työkalu, jonka avulla kehitetään ja seurataan palvelujen laatua päivittäisessä työssä. Omavalvonnan perusidea on, että toimintayksikölle laaditaan kirjallinen suunnitelma, jonka avulla palveluissa esiintyvät epäkohdat ja riskiä aiheuttavat tilanteet pystytään tunnistamaan, ehkäisemään ja korjaamaan nopeasti. Omavalvonta perustuu riskinhallintaan, jossa palveluprosesseja arvioidaan laadun ja turvallisuuden näkökulmasta. Tarkoituksena on ehkäistä riskien toteutuminen ja reagoida havaittuihin kriittisiin työvaiheisiin tai kehittämistä vaativiin asioihin suunnitelmallisesti ja nopeasti. Omavalvontasuunnitelman tarkoituksena on kertoa, miten yksikössä varmistetaan, että palvelu toteutetaan laadukkaasti ja turvallisesti. Omavalvonnan tavoitteena on, että henkilöstö arvioi jatkuvasti omaa toimintaansa, kuulee asiakkaita laatuun ja turvallisuuteen liittyvissä asioissa sekä ottaa asiakaspalautteen huomioon toiminnan kehittämisessä. Omavalvontasuunnitelman samoin kuin ilmoitusvelvollisuuden toteutumista tulee seurata säännöllisesti. (Valvira.)

Tämän jälkeen kuntien valvontavelvollisuutta ei ole tarkemmin määritelty vaan laissa todetaan, että kunnat vastaavat siitä, että yksityisten palveluntuottajien toiminta on päivähoidolle asetettujen säädösten mukaista (asetus lasten päivähoidosta 1973/239, 11§) sekä että ”*hankittaessa palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta*” (varhaiskasvatuslaki 1973/36, 10§). Lisäksi yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (2011/922, 15§) todetaan, että ”*valvontaviranomaisen on toteutettava yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa ensisijaisesti antamalla palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta ja neuvontaa*

*palvelujen tuottajalle sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä palvelujen tuottajan kanssa”.*

Opetus- ja kulttuuriministeriön valtakunnallisen selvityksen (2017) mukaan kuntien käytännöt siinä, kuinka usein yksityisten palveluntuottajien toimintaa ja toimintaan liittyviä asiakirjoja tarkistetaan, vaihtelevat. Selvityksen perusteella ohjauskäynnit ovat kuntien yleisin keino ohjata yksityistä varhaiskasvatustoimintaa. Ohjauskäyntejä tehdään yleisimmin vähintään kerran vuodessa. Infotilaisuuksilla yksityistä varhaiskasvatustoimintaa kertoo ohjaavansa vajaa puolet kyselyn ohjausta koskevaan kysymykseen vastanneesta 125 kunnasta. 25 prosenttia kunnista kertoo ohjaavansa yksityisiä palveluntuottajia arvioimaan omaa toimintaansa. Kunnista 40 prosenttia kertoo ohjaavansa yksityistä varhaiskasvatustoimintaa asiakastyytyväisyyskyselyillä ja seitsemän prosenttia henkilöstölle suunnatuilla kyselyillä kuten työtyytyväisyyskyselyillä. 78 prosenttia kunnista ilmoitti myös tilastoivansa tietoja yksityisistä varhaiskasvatuspalveluista. Kolmasosassa kuntia on laadittu toimintaohje yksityisten palvelujen ohjaamiseen. (Riitakorpi ym. 2017, 92–93, 103)

Moni kunta kertoo kokevansa yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen valvomisen haasteellisena. Kaiken kaikkiaan kunnat toivovat yksityisten varhaiskasvatuspalvelujen ohjaamisen ja valvomisen parantamiseksi selkeämpää sääntelyä ja konkreettista ohjeistusta kunnan roolista yksityisen varhaiskasvatuksen ohjaajana ja valvojana. (Riitakorpi ym. 2017, 94.) Kuntien lisäksi yksityistä varhaiskasvatusta valvovat myös sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot. Yksityiseen päivähoitoon sovelletaan päivähoitolain ohella lakia yksityisistä sosiaalipalveluista (2011/922). Laki sisältää muun muassa yksityisten sosiaalipalvelujen tuottamista, toimintaedellytyksiä, palvelun laatua, lupamenettelyä, valvontaa ja yksityisten palvelujen antajien rekisteriä koskevia säännöksiä.

Yksityistä varhaiskasvatusta tuetaan yksityisen hoidon tuella mahdollisine kuntalisineen sekä palvelusetelein. Lisäksi kunnat voivat ostaa palveluita ostopalveluna. Yksityisen hoidon tuki on lakisääteinen ja sen kustannuksista vastaavat kunnat, vaikka maksatuksesta vastaakin Kela. Kunnat eivät voi määrittellä erillisiä kriteereitä yksityisen hoidon tuen maksamiselle. Sen sijaan kunnat voivat määrittellä kriteereitä yksityisen hoidon tuen kuntalisän osalta. Kunnat voivat hallita myös ostopalveluna ja palvelusetelillä tuotettua varhaiskasvatusta kirjaamalla palveluille ja palveluntuottajille kriteereitä ostopalvelusopimuksiin ja palvelusetelisääntökirjoihin.



Tässä tutkimuksessa kiinnostus kohdistuu erityisesti palvelusetelisääntökirjoihin ja siihen, millaisena yksityisen ja julkisen varhaiskasvatuksen rajapinta sääntökirjoissa näyttäytyy.

# 3 PALVELUSETELIJÄRJESTELMÄ

Palvelusetelisääntökirjat ovat tärkeä osa palvelusetelijärjestelmää, sillä sääntökirjojen avulla palvelujen järjestämisvastuussa oleva kunta varmistaa, että palvelusetelijärjestelmä toimii tarkoitetulla tavalla ja että palvelun laatu on sovitun mukainen (Sitra 2011). Tässä luvussa esitellään palvelusetelijärjestelmän syntyä ja luonnetta, sitä millaisia kansainvälisiä seurauksia palvelusetelijärjestelmän käyttöönotolla on ollut sekä sitä, millaisena palvelusetelijärjestelmä näyttäytyy Suomessa. Palvelusetelijärjestelmässä on käytännön tasolla kolme toimijaa: kunta, asiakas sekä palveluntuottaja. Näiden toimijoiden näkökulmia sekä palvelusetelisääntökirjoja yleisellä tasolla esitellään omissa alaluvuissaan.

1990-luvulla Suomessa voimistui ajatus siitä, että hyvinvointipalvelujen kuuluu olla paitsi riittäviä myös asiakaslähtöisiä. Tämän seurauksena alettiin kehittää järjestelmää, joka vahvistaa asiakkaan valinnanvapautta ja edistää yksilöllisiä palveluja tuottavien yrittäjien ja yritysten pääsyä palvelualalle. (Volk ja Laukkanen 2007, 16) Alettiin etsiä uudenlaisia tapoja hyvinvointipalveluiden tuotantoon ja rahoitukseen osin talouskehityksen mutta osin myös ideologisten muutosten seurauksena. Tuloksena oli joukko näennäismarkkinoiksi kutsuttuja malleja, joiden pyrkimyksenä oli muun muassa julkisen ja markkinaperusteisen tuotantotavan etujen yhdistäminen ja samalla kummankin järjestelmän luonteesta johtuvien haittojen minimointi. (Heikkilä, Törmä ja Mattila 1997, 7.)

Palveluseteli on yksi keskeinen näennäismarkkinoiden ilmentymä ja klassinen tapa yrittää hillitä julkisia kustannuksia, lisätä kuluttajien valinnan vapautta sekä vauhdittaa palveluiden markkinapohjaista tarjontaa (Heikkilä ym. 1997, 7). Palvelusetelijärjestelmän avulla julkisen vallan on mahdollista hallita palveluita, sillä rahoittaja voi määritellä palveluntuottajien valikoimaa sekä palvelutyyppejä ja -määrää etukäteen. Palvelusetelisovellukset myös lisäävät välittömästi asiakkaan valintaa, sillä järjestelmän luonteeseen kuuluu, että asiakkaat tekevät valinnan eri palvelun tarjoajien välillä. Asiakkaat maksavat palvelut rahoittajan myöntämällä palvelusetelillä mutta on tavallista että, seteli ei kata palvelun hintaa kokonaan, vaan asiakas maksaa palvelun hinnan ja palvelusetelin arvon välisen osuuden itse. (Mikkola 2003, 13.)

Palvelusetelimarkkinoista voidaan nähdä kolme muunnosta. Ensimmäisessä sekä julkisen sektorin ylläpitämät yksiköt, että yksityiset palveluntuottajat kilpailevat tasavertaisesti asiakkaista. Tämän katsotaan pakottavan julkista sektoria kilpailuun aidossa markkinatilanteessa. Toisena mallina voidaan pitää tilannetta, jossa markkinat on rajattu vain julkisen sektorin sisään ja julkiset yksiköt kilpailevat keskenään asiakkaista. Kolmantena muunnoksena voidaan pitää järjestelyä, jossa palveluseteli rajataan vain yksityiseen markkinaperusteiseen tarjontaan. Tässä mallissa asiakas tekee kaksi valintaa 1) julkinen palvelu vai palveluseteli 2) valinta erilaisten markkinaperusteisten tarjousten kesken. Tällaisessa mallissa on yhdistetty kuluttajan valinta ja julkinen valvonta. Julkinen viranomainen määrittää setelin arvon sekä kontrolloi yksityisen tuotannon laatua. (Heikkilä y. 1997, 38–39.) Suomessa varhaiskasvatuksen palvelusetelijärjestelmä perustuu markkinoiden kolmanteen muunnokseen.

EU-maissa erilaisia palvelusetelisovellutuksia alettiin käyttää sosiaali- ja terveyspalveluissa erityisesti 1990-luvulla. Englannissa ensimmäiset kokeilut aloitettiin jo 1980-luvulla ja Ruotsissa 1990-luvulla. Palvelusetelisovellusten tavoitteena EU-maissa on ollut asiakkaan valinnanvapauden lisääminen, palvelutuotannon tehostaminen ja työllisyyden parantaminen. Palvelusetelisovelluksia on käytetty erityisesti lasten päivähoidossa ja kotipalveluissa. (Mikkola 2003, 11, 19.)

USA:ssa palvelusetelijärjestelmä lasten päivähoidossa otettiin käyttöön 1996, Australiassa 1997 ja Alankomaissa 2005. Näissä maissa palvelusetelijärjestelmän käyttöönotto lisäsi päivähoitopalveluiden kysyntää. Palveluiden tarjonta ei kuitenkaan kehittynyt alueilla, joilla palveluiden tuottaminen oli vaikeampaa. Kaikissa kolmessa maassa voittoa tavoittelemattomien päivähoitotoimijoiden rooli oli tärkeä ennen palvelusetelijärjestelmän käyttöönottoa. Palvelusetelijärjestelmän myötä kaikissa kolmessa maassa voittoa tavoittelevien päiväkotiyritysten osuus kuitenkin kasvoi. Alankomaissa 80 prosenttia toimijoista vuosina 1999–2001 oli voittoa tavoittelemattomia, kun vuonna 2006 niiden osuus oli enää 50 prosenttia. Australiassa vastaavasti vuonna 1991 toimijoista 58 prosenttia oli voittoa tavoittelemattomia, kun vuonna 2002 niiden osuus oli 25 prosenttia. USA:ssa voittoa tavoittelemattomien osuus nousi kuitenkin ensin ja vasta sitten kasvoi voittoa tavoittelevien toimijoiden osuus koko tarjonnan kasvaessa merkittävästi. Syynä erilaiseen kehitykseen voi olla se, että USA:ssa palveluseteli oli suunnattu selkeästi vähävaraisille perheille ja palvelusetelin arvo oli pienempi. (Warner ja Gradus 2011, 569–570, 578.)

Palvelusetelijärjestelmän käyttöönoton seurauksia USA:ssa, Australiassa ja Alankomaissa tutkineiden Warnerin ja Graduksen (2011) mukaan palvelusetelijärjestelmä tulee nähdä laajemmin kuin kapeasti taloudellisesta näkökulmasta. Ensinnäkin laadun osalta tarvitaan sääntelyä. Toiseksi on alueita, joilla voittoa tavoittelemattomien toimijoiden tarjonnan turvaaminen on suotavaa, jotta tarjonnan epätasaisuutta voidaan hallita. Kolmanneksi kokonaisvaltainen lähestyminen vaatii huomiota paikallisella tasolla ja kunnan ja palveluntuottajien yhteistyötä. Järjestelmää käytettäessä tulee ottaa huomioon päivähoitopalveluiden kompleksinen luonne ja julkisen, yksityisen ja kotihoidon vaihtelut. Jotta laatu ja saatavuus pystytään turvaamaan, on julkisen hallinnon tunnistettava koordinoiva ja sääntelevä roolinsa, jota järjestelmä yksin ei pysty tarjoamaan. (Warner ja Gradus 2011, 56–570, 586.)

Warnerin ja Graduksen (2011) tulokset eivät ole suoraan sovellettavissa suomalaiseen varhaiskasvatusjärjestelmään, sillä Australian, USA:n ja Alankomaiden päivähoitojärjestelmät eroavat paljon suomalaisesta. Kaikissa kolmessa yksityinen palvelutuotanto on perinteisesti ollut vahvempi kuin yhteiskunnan tarjoamat palvelut. Australiassa ja USA:ssa tuotannossa korostuu liberaali markkinajärjestelmä, kun taas Alankomaat on enemmän sekamuotoinen, sillä siellä julkinen tuki on vahvempi kuin kahdessa muussa. (Warner ja Gradus 2011, 573.) Suomessa, kuten muissakin pohjoismaisissa hyvinvointiyhteiskunnissa, varhaiskasvatuspalvelut on kuitenkin perinteisesti tuotettu pääosin osana kuntien omaa palvelujärjestelmää (ks. esim. Anttonen ja Sointu 2006). USA:ssa, Alankomaissa ja Australiassa palvelusetelijärjestelmän käyttöönotolla pyrittiin paitsi lisäämään asiakkaiden valinnan vapautta mutta ennen kaikkea ratkaisemaan työvoimapoliittisia kysymyksiä ja mahdollistamaan myös matalapalkkaisen työvoiman työskentely korkeiden päivähoitomaksujen estämättä (Warner ja Gradus 2011, 570, 574). Kuten jo aikaisemminkin todettiin, myös Suomessa päivähoitojärjestelmä on rakentunut vahvasti työvoima- ja sosiaalipoliittisista sekä lastensuojelullisista lähtökohdista käsin (Alila ym. 2014, 8). Varhaiskasvatus nähdään kuitenkin tällä hetkellä osana koulutus- ja kasvatusjärjestelmää ja vuonna 2015 voimaan tullut varhaiskasvatuslaki (1973/36) määrittelee varhaiskasvatuksen lapsen oikeudeksi sekä korostaa sen kasvatus- ja opetustehtävää.

Palvelusetelimallia lähdettiin Suomessa kehittämään kokeilemalla palveluseteliä vuosina 1995–1997 lasten päivähoidossa ja omaishoidossa (Volk ja Laukkanen 2007, 16). Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteliä koskeva lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2004 alussa ja laajentui kattamaan päivähoitopalvelut vuonna 2009. 1990-luvun palvelusetelikokeilussa palvelusetelimalli oli osoittautunut kehityskelpoiseksi ja monet kunnat olivatkin 2000-luvun alussa siirtyneet

kokeilusta käytäntöön, vaikka palvelusetelin käytöstä ei vielä säädetty lailla (Volk ja Laukkanen 2007, 16). Silti vuoteen 2009 asti yksityistä päivähoitotuotantoa rahoitettiin pääasiassa vuonna 1997 säädetyllä yksityisen hoidon tuella mahdollisine kuntalisineen sekä ostopalvelumallilla.

Suomessa palveluseteliä voidaan käyttää vaihtoehtona kunnan itse tuottamille tai ostopalveluna toteutettaville palveluille (varhaiskasvatuslaki 1973/36, 10§). Palvelusetelillä tarkoitetaan järjestämisvastuussa olevan kunnan sitoumusta *korvata palvelujen tuottajan antaman palvelun kustannukset kunnan ennalta määräämään arvoon asti*. Palvelusetelijärjestelmän tarkoituksena on *lisätä asiakkaan valinnan mahdollisuuksia, parantaa palvelujen saatavuutta ja edistää kuntien sosiaali- ja terveystoimen sekä elinkeinotoimen ja yksityisten palvelujen tuottajien yhteistyötä*. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009/569, 1§, 3§.)

Vuoden 2017 elokuussa palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen piirissä oli 21 844 lasta. Tämä vastaa 49 prosentin osuutta kaikista yksityisen varhaiskasvatuksen piirissä olevista lapsista (44 850). Laskelmassa ovat mukana paitsi yksityisessä päiväkodissa olevat lapset myös palvelusetelillä tuotetun perhepäivähoidon ja avoimen varhaiskasvatuksen palveluita käyttävät lapset. (Kansallinen koulutuksen arviointikeskus 2017.) Palvelusetelistä säädetään tarkemmin laissa sosiaali- ja terveystoimen palvelusetelistä (2009/569).

### *3.1 Palveluseteli kunnan näkökulmasta*

Kunnan rooli varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisessä on vahva. Kunta tekee poliittisia päätöksiä varhaiskasvatuspalveluiden tuotannon tavasta, tuottaa palveluita, mahdollisesti tilaa palveluita ostopalveluna, valvoo yksityisiä palveluntuottajia, hallinnoi varhaiskasvatuksen tukijärjestelmiä ja vaikuttaa yksityisten päiväkotien taloudellisiin toimintaedellytyksiin.

Kun kunnassa on päätetty palvelusetelijärjestelmän käyttöönotosta, on kunnan luottamushenkilöiden päätettävä palvelusetelin hinnoittelupolitiikasta ja hinnoittelumallista. Hinnoittelupäätöksen on mahdollistettava valinnanvapaus kaikille kansalaisille tuloista ja varallisuudesta riippumatta. (Melin, Koila, Tuominen-Thuesen ja Uotinen 2012, 31.) *Kunnan tulee määrätä palvelusetelin arvo niin, että se on asiakkaan kannalta kohtuullinen. Kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palveluntuottamisesta kunnan omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna sekä asiakkaan maksettavaksi jäävä arvioitu omavastuuosuus.* Palveluseteli voi olla tulosidonnainen tai tasasuuruinen. *Jos palvelusetelin arvo on tulosidonnainen,*

*palvelusetelin arvosta on annettava päätös asiakkaalle. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009/569, 7§.) Kunta maksaa palvelusetelin arvon suoraan palveluntuottajalle.*

*Kunnan tulee hyväksyä ne yksityiset palvelujen tuottajat, joiden palvelujen maksamiseen asiakas voi käyttää kunnan myöntämää palveluseteliä. Kunnan hyväksynnän lakisääteisinä ehtoina on että palveluntuottaja on merkitty ennakkoperintärekisteriin, täyttää toiminnalle yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (2011/922) asetetut vaatimukset, palveluntuottajan tuottamat palvelut vastaavat vähintään sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toimijalta, palveluntuottajalla on vastuuvakuutus, jonka vakuutusmäärän voidaan palvelutoiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen arvioida riittävä toiminnassa mahdollisesti aiheutuvien henkilövahinkojen korvaamiseksi sekä että palveluntuottaja täyttää kunnan erikseen asettamat asiakkaiden tai asiakasryhmien tarpeisiin, palveluiden määrään tai laatuun tai kunnan olosuhteisiin liittyvät tai muut vastaavat vaatimukset. Kunnan asettamien vaatimusten on oltava syrjimättömiä ja perustuttava puolueettomasti arvioitaviin seikkoihin. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009/569, 4§, 5§.) Kunnat voivat hyväksyä kaikki ehdot täyttävät palveluntuottajat tai rajata hyväksytyjen palveluntuottajien määrää kilpailuttamalla.*

*Kunnan on pidettävä luetteloa hyväksymistään palveluntuottajista. Tietojen palveluntuottajista, niiden tuottamista palveluista ja hinnoista tulee olla julkisesti saatavilla internetissä ja muulla soveltuvalla tavalla. Kunnan tulee peruuttaa palveluntuottajan hyväksyminen ja poistaa palveluntuottaja luettelosta, jos hyväksymiselle asetetut edellytykset eivät enää täyty tai palvelun tuottaja pyytää hyväksymisen peruuttamista. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009/569, 4§.)*

*Kunnan on selvitettävä asiakkaalle tämän asema palveluseteliä käytettäessä, palvelusetelin arvo, palvelujen tuottajien hinnat, omavastuusuuden määräytymisen perusteet ja arvioitu suuruus sekä vastaavasta palvelusta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaan määräytyvä asiakasmaksu. Kunnan on otettava asiakkaan mielipide palvelusetelin saamisesta mahdollisuuksien mukaan huomioon. Asiakkaalla on oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan tulee ohjata hänet kunnan muilla tavoin järjestämien palvelujen piiriin. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009/569, 6§.) Kunta ei voi siis ajaa alas omaa tuotantoaan kokonaan vaan sen on varauduttava siihen, että asiakkaat eivät vastaanota tarjottua palveluseteliä vaan valitsevan kunnan oman tuotannon. Toisaalta kunnan muilla tavoilla järjestämäksi palveluksi voidaan katsoa myös esimerkiksi ostopalveluna tuotettu palvelu. Näin ollen*

kunta periaatteessa voisi ostaa samalta palveluntuottajalta, joka tuottaa varhaiskasvatusta palvelusetelillä varhaiskasvatuspaikan asiakkaalle, joka kieltäytyisi palvelusetelistä ja näin kunta välttyisi tuottamasta varhaiskasvatuspalveluita itse.

Kunnan on luotava järjestelmä, jonka avulla sen on mahdollista hallinnoida ja valvoa yksityisiä palveluntuottajia sekä huolehtia palvelusetelien maksusta. Palvelusetelijärjestelmä vaatii kattavan tietojärjestelmän, jotta asiakas pystyy käyttämään palveluseteliä ja palvelun järjestäjä seuraamaan setelien käyttöä ja huolehtimaan setelien maksatuksesta. Asiakas tarvitsee esimerkiksi tietoja palveluntuottajista ja yleisesti siitä, miten palvelujärjestelmää käytetään. Verrattuna kunnallisen palvelun keskitettyyn järjestelmään usean palveluntuottajan laadun valvonta voi myös lisätä kustannuksia. (Mikkola 2003, 16.) Lisäksi kunnan on huolehdittava asiakirjojen asianmukaisesta käsittelystä. Asiakirjat, jotka syntyvät, kun palvelua järjestetään ja toteutetaan palvelusetelillä, ovat viranomaisen asiakirjoja. Vaikka palveluntuottaja laatii asiakirjat palvelutapahtuman yhteydessä, vastaa kunta rekisterinpitäjänä viime kädessä niiden käsittelystä. Palvelujen järjestämisen ja toteuttamisen kannalta oleelliset tiedot on tallennettava viimeistään palvelutapahtuman päättyessä aina kunnan omaan asiakasrekisteriin. Palveluntuottajan ja kunnan tulee myös varmistaa, että palvelujen järjestämisen ja toteuttamisen kannalta tarpeelliset tiedot siirtyvät osapuolelta toiselle palvelutapahtuman eri vaiheissa. Lapsen asiakirjoista tulee muodostua jatkuva kokonaisuus, johon lasta koskevien ratkaisuiden tulee perustua. (Sitra 2011.)

### *3.2 Palveluseteli asiakkaan näkökulmasta*

Palvelusetelijärjestelmän yhtenä tavoitteena on asiakkaan valinnanvapauden vahvistaminen (laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009/569, 1§). Palvelusetelijärjestelmän luonteeseen kuuluu, että asiakas valitsee palveluntuottajan. Valinnanvapauden edellytyksenä on, että palveluja ja palvelun tarjoajia on saatavilla. Palvelun tarjoajien määrän lisäksi valinnan vapautta määrittää asiakkaan saama tieto palveluista ja palveluntarjoajista. (Mikkola 2003, 17.) Asiakas kerää tietoa sekä tekee vertailuja ja valintoja omien arvojensa, asenteidensa, tarpeidensa ja voimavarojensa ohjaamana (Volk ja Laukkanen 2007, 18). Asiakas tarvitsee tietoa asemastaan palvelusetelin käyttäjänä, palvelusetelin arvosta, palvelujen tuottajista, palveluiden hinnasta, omavastuusuuden määräytymisen perusteista ja sen arvioidusta suuruudesta sekä vastaavasta palvelusta sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain mukaan määräytyvästä asiakasmaksusta (laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009/269, 6 §).

Palvelusetelijärjestelmässä asiakkaan odotetaan toimivan paitsi kilpailuttajana myös laadun tarkkailijana. Asiakas voi antaa palautetta palvelun laadusta sekä palveluntuottajalle että kunnalle, ja hän saa vapaasti vaihtaa palveluntuottajaa, huomioiden kuitenkin mahdollisesti sovitut irtisanomisajat. Tyytymätön asiakas voi tehdä myös muistutuksen kunnan viranhaltijalle tai kantelun sosiaalihuoltoa valvoville viranomaisille. (Volk ja Laukkanen 2007, 18.) Lisäksi palvelusetelijärjestelmässä asiakkaan asema muuttuu oikeudellisesti palvelun vastaanottajasta kuluttajaksi. Kun ostopalvelusopimuksissa sopimusosapuolina ovat kunta ja palveluntuottaja, tekee asiakas palvelusetelijärjestelmässä sopimuksen palveluntuottajan kanssa. (Mikkola 2003, 13.) *Tätä sopimussuhdetta koskevat kuluttajaoikeuden ja sopimusoikeuden säännökset ja oikeusperiaatteet. Asiakkaalla on oikeus kieltäytyä hänelle tarjotusta palvelusetelistä, jolloin kunnan tulee ohjata hänet kunnan muilla tavoin järjestämien palvelujen piiriin.* (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009/269, 6§.) Hankkiessaan varhaiskasvatuspalveluita palvelusetelillä, asiakkaan maksettavaksi jää yleensä omavastuuosuus, joka muodostuu palvelun hinnan ja palvelusetelin arvon erotuksesta. Omavastuuosuuden asiakas maksaa palveluntuottajalle. Asiakas voi vertailla kunnallisen vastaavan palvelun asiakasmaksun ja omavastuuosuuden eroa arvioidessaan kumpi vaihtoehto on hänelle edullisempi. (Volk ja Laukkanen 2007, 19.)

### *3.3 Palveluseteli palveluntuottajan näkökulmasta*

Palvelun tuottajan näkökulmasta kyse on yritystoiminnasta. Yritystoiminta on mahdotonta esimerkiksi silloin, jos kysyntä ei ole riittävää tai tuotantokustannukset nousevat suuremmiksi kuin palvelusta saatu korvaus. Yritystoiminnan edellytyksenä on myös pätevän työvoimaan saatavuus. Erityisesti silloin, jos yrityksellä ei ole vaihtoehtoisia markkinoita, on yritystoiminnan aloittamisen ja jatkuvuuden keskeinen edellytys se, että rahoittaja takaa palvelusetelijärjestelmän pysyvyyden. (Mikkola 2003, 18.) Palvelusetelituottajaksi hyväksytty palveluntuottaja on velvollinen noudattamaan toimintaa normittavia lakeja, asiakkaan kanssa tehtyä sopimusta, mahdollisesti kilpailuttamisen seurauksena syntynyttä sopimusta kunnan kanssa sekä toimimaan palvelusetelisääntökirjan puitteissa.

Palvelusetelilainsäädännön perusajatuksena on, että asiakkaan maksettavaksi jäävää omavastuuosuutta ei sidota lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (1992/734) (Melin ym. 2012, 31), vaan palveluntuottajalla on oikeus hinnoitella tarjoamansa palvelu vapaasti. Asiakkaan omavastuuosuuden suuruutta voidaan kuitenkin rajata esimerkiksi kilpailuttamisen tuloksena syntyvällä sopimuksella palveluntuottajan ja kunnan välillä tai palvelusetelisääntökirjassa.



Palveluseteli on siis palveluntuottajalle yleensä osamaksu, ja palveluntuottaja laskuttaa siten kahta tahoa, kunnalta palvelusetelin arvon ja asiakkaalta omavastuuosuuden. (Volk ja Laukkanen 2007, 20.)

### *3.4 Palvelusetelisääntökirjat*

Palvelusetelisääntökirjalla tarkoitetaan asiakirjaa, jolla kunta asettaa palvelusetelilain (2009/269) 5§:ssä tarkoitetut hyväksymiskriteerit palveluntuottajille. Sääntökirjan avulla kunta varmistaa, että palvelusetelijärjestelmä toimii ja että palvelun laatu on sovitun mukainen. Sääntökirja sisältää palveluntuottajia koskevia vaatimuksia, velvollisuuksia ja oikeuksia sekä palveluseteliprosessiin liittyviä asioita. Palveluntuottajiin liittyviin ehtoihin kuuluvat muun muassa vaatimukset henkilökunnan pätevyydestä, toimitiloista ja palvelun sisällöstä. Kunta velvoittaa palveluntuottajat jatkuvasti noudattamaan sääntökirjan määräyksiä. Yksityinen palveluntuottaja sitoutuu noudattamaan sääntökirjan ehtoja siitä alkaen, kun palveluntuottaja hyväksytään palvelusetelillä toteutettavien varhaiskasvatuspalveluiden tuottajaksi. Vastaavia esimerkkejä palveluprosessista ovat vaatimukset siitä, kenelle seteli voidaan myöntää, missä ajassa palvelu on tuotettava, miten laatua seurataan ja milloin asiakas poistetaan kunnan omasta palvelujonosta. (Sitra 2011.)

Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra on laatinut vuonna 2011 yleisen mallin palvelusetelisääntökirjoille. Mallissa sääntökirja jakautuu kahteen osaan: yleiseen ja erityiseen. Yleinen osa sisältää lainsäädäntöön perustuvia, niin sanottuja pakollisia hyväksymisehtoja. Siinä käsitellään esimerkiksi asiakkaan asemaa, palveluntuottajan ja kunnan velvollisuuksia, verotusta ja valvontaa. Erityinen, palvelukohtainen osa, sisältää kunnan itsensä asettamia, niin sanottuja harkinnanvaraisia hyväksymisehtoja. Siinä voidaan eritellä esimerkiksi palvelusetelijärjestelmän piiriin kuuluvat asiakkaat, enimmäisaika, jolloin viimeistään palveluntuottajalla tulee olla valmius tuottaa palvelusetelillä tuotettava palvelu, palveluntuottajan henkilökunnan pätevyysvaatimukset, palvelun sisältövaatimukset, asiakkaan ostamat lisäpalvelut, palvelupalautteen toimittaminen kunnalle, laatumittarien seuranta ja raportointi, vastuu virhetilanteista, palvelusetelin myöntäjän riippumattomuus, asiakkaan poistaminen kunnan omasta palvelujonosta, kunnan antamat tiedot palveluntuottajalle, palvelusetelin arvo ja palvelusetelipalvelun hinnoittelu sekä käytettävissä olevat tietojärjestelmät. (Sitra 2011.) Kuntia ei velvoiteta sääntökirjojen laatimiseen. Sitran malli on myös täysin ohjeellinen ja kunnat voivatkin vapaasti tuottaa käyttöönsä tarkoituksenmukaisen sääntökirjan.

On huomioitavaa, että kunta voi määrätä palveluntuottajan toiminnalle erityisiä kriteereitä, vaikka ne ylittäisivät lain vähimmäisvaatimuksen esimerkiksi henkilöstömitoituksen osalta. Vaatimukset eivät kuitenkaan saa olla tiettyä palveluntuottajaa suosivia tai toisia syrjiviä. (Melin ym. 2012, 22.) Kriteereiden on myös liityttävä *asiakkaiden tai asiakasryhmien tarpeisiin, palvelujen määrään tai laatuun, kunnan olosuhteisiin* tai muuhun vastaavaan (laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009/569, 5§).

# 4 TUTKIMUSKYSYMYKSET JA METODOLOGIA

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on lisätä ymmärrystä siitä, millaisina asiakirjoina kuntien laatimat palvelusetelisääntökirjat näyttäytyvät osana varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistä sekä erityisesti yksityisen ja julkisen varhaiskasvatuksen rajapinnasta. Pyrkimys ymmärrykseen asettaa tutkimuksen laadullisen tutkimuksen laajaan piiriin. Ymmärryksemme perustuu kielenkäyttöön. Kielenkäyttöä on mahdollista analysoida todellisuuden kuvana tai todellisuuden rakentajana. Näistä ensimmäinen näkökulma, realistinen kielikäsitely, olettaa, että kielenkäyttö on väline, jolla saadaan tietoa asioista. Jälkimmäisessä näkökulmassa, jota nimetään usein sosiaalisesti konstruktionismiksi, kielenkäyttö ei pelkästään pyri kuvaamaan todellisuutta vaan on osa sitä. (Jokinen, Juhila ja Suoninen 2016, 17.) Tässä tutkimuksessa ymmärrän Eskolan ja Suorannan (2014, 140) tapaan, että kieli ei ole todellisuuden neutraali heijastus, vaan se on sosiaalisen todellisuuden tuote ja samalla se itse rakentaa tätä todellisuutta. Kieli ei ainoastaan kuvaile tapahtumia, vaan samalla se rakentaa ja muokkaa sitä sosiaalista todellisuutta, jossa elämme (Jokinen, Juhila ja Suoninen 2002, 19–20). Tämän tutkimuksen teoreettismetodologisena lähtökohtana on sosiaalinen konstruktionismi ja sen perusajatuksat välittyvät koko tutkimuksen toteutukseen.

Tässä tutkimuksessa instituutioiden, tässä tapauksessa varhaiskasvatusinstituution, nähdään olevan sosiaalisesti tuotettu. Instituutiot ovat tekstien kautta muodostuneita sosiaalisia konstruktioita. Instituutiot on tuotettu teksteillä, jotka ovat olemassa tietyssä kontekstissa ja jotka tuottavat sosiaalisia kategorioita ja normeja jotka muovaavat toimijoiden ymmärrystä ja käyttäytymistä. Tekstillä ei viitata pelkästään kirjoitettuihin tallenteisiin vaan laajemmin sillä voidaan viitata mihin tahansa symbolisessa muodossa esitettyyn ilmaisuun ja se saa muotonsa mitä moninaisimmin esimerkiksi kirjoitettuna dokumenttina, taiteena, puheena, kuvana, symbolina, rakennuksena tai muuna artefaktina. (Parker 1992, Phillips ym. 2004, 636, 638.) Sosiaalisen konstruktionismin viitekehys muovaa ymmärrystäni instituutioista historiallisina ja kulttuurisina ilmiöinä, joita tuotetaan ja ylläpidetään niihin oleellisesti sitoutuvissa teksteissä. Palvelusetelisääntökirjoja ei nähdä

vain varhaiskasvatusta kuvaavina asiakirjoina vaan ne nähdään sosiaalisesti tuotettuina teksteinä, jotka rakentavat varhaiskasvatuksen instituutiota. Niiden tutkiminen on merkittävää, jotta voimme ymmärtää, miten palvelusetelisääntökirjoin varhaiskasvatusta rakennetaan.

Sosiaalisen konstruktionismin viitekehyksen mukaisesti tässä tutkimuksessa nähdään, että tieto ja merkitykset rakentuvat vuorovaikutuksessa ihmisten välillä. Ilmiöt rakentuvat siis sosiaalisesti. Näin ollen, koska todellisuus on monimerkityksellinen ja merkityksellistetty aina jostain näkökulmasta käsin, ei maailmaa voi kohdata tai tutkia puhtaana. Pyrkimyksenä ei ole osoittaa, mikä tapa merkityksellistää on totuus, vaan tarkoituksena on tarkastella erilaisten merkitysten keskeisyyttä, marginaalisuutta tai puuttumista kokonaan. (Jokinen ym. 2002, 39–40; Pietikäinen ja Mäntynen 2009, 11–13.) Tutkimukseni tarjoaa yhdenlaisen kurkistusikkunan yksityisen ja julkisen varhaiskasvatuksen rajapintaan sekä markkinoistuvan varhaiskasvatuksen todellisuuteen. Sosiaalisen konstruktionismin mukaisesti aineistona käytettyjen palvelusetelisääntökirjatekstien nähdään muodostavan oman versionsa ilmiöstä, mutta niiden ei katsota kuvaavan ilmiötä kokonaisuudessaan. Tämä tutkimus ei esimerkiksi kerro sitä, mitä palveluseleleluin tuetuissa päiväkodeissa todellisuudessa tapahtuu tai miten sääntökirjoissa käsitellyt asiat käytännössä näyttäytyvät. Tutkimuksen ulkopuolelle rajautuvat myös sääntökirjoja toteuttavien toimijoiden asiakirjasta tekemät tulkinnat. Tämä tutkimus syventyy tarkastelemaan ainoastaan sitä, millaisia yksityisen ja julkisen varhaiskasvatuksen rajapintaan liittyviä merkityksiä palvelusetelisääntökirjoista on löydettävissä.

Tutkimusta tehdessäni olen työsuopimussuhteessa, vaikkakin opintovapaalla, yksityiseen varhaiskasvatusorganisaatioon. Työkokemukseni yksityisellä sektorilla on jo lähtökohtaisesti suunnannut kiinnostukseni yksityisen varhaiskasvatuksen kysymyksiin, joten ei voida olettaa, ettei kokemukseni antaisi näkökulmaa myös aineiston analyysiin. Tämän tiedostaen olenkin valinnut tutkimukseeni aineistoksi dokumentteja, jotka ovat julkisia tai kunnista pyydettyäessä saatavilla ja lukijat voivatkin itse tarkastella ovatko tutkimuksessa tekemäni metodologiset ratkaisut ja johdetut päätelmät vahvistettavissa. Tässä tutkimuksessa nojaututaan siinä mielessä postmoderniin tutkimusperinteeseen, että tutkimuksen tulosten nähdään syntyvän ainutkertaisen tutkimusprosessin tuloksena eikä erilaisten tulkintojen löytymisen katsota uhkaavan tutkimuksen luotettavuutta, sillä loppujen lopuksi tässä tutkimuksessa on kyse vain yhdestä näkökulmasta todellisuuteen.

#### *4.1 Tutkimuskysymykset*

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on lisätä ymmärrystä siitä, millaisina asiakirjoina aineiston palvelusetelisääntökirjat näyttäytyvät osana varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistä sekä erityisesti yksityisen ja julkisen varhaiskasvatuksen rajapinnasta varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisen ja markkinoistumisen kontekstissa.

Tutkimuskysymyksiäni ovat:

- 1) Millaisia asiakirjoja palvelusetelisääntökirjat ovat rakenteeltaan, kieleltään ja sisällöltään?
- 2) Millaisena yksityisen ja julkisen varhaiskasvatuksen rajapinta näyttäytyy palvelusetelisääntökirjoissa?

#### *4.2 Tutkimuksen aineisto*

Tutkimukseni aineistona on varhaiskasvatuksen palvelusetelisääntökirjoja kahdeksasta suomalaisesta kunnasta. Sääntökirjojen valinta aloitettiin tarkastelemalla mitä kuntia CHILDCARE-tutkimushankkeen (CHILDCARE-tutkimushankkeen internetsivut) piirissä on tutkittu, sillä hankkeen kunnat muodostavat hyvän otoksen suomalaisista kunnista maantieteellisesti. Hankkeessa on mukana kuntia niin maan pohjois- kuin eteläosista, samoin kuin Itä- ja Länsi-Suomesta. Lisäksi hankkeeseen on valittu mukaan kuntia jokaiselta niin sanotulta sote-alueelta sen mukaisesti, miten näitä alueita suunniteltiin vuonna 2015. Mukaan otettiin kultakin sote-alueelta sekä asukasluvultaan iso kaupunki että pienempi kunta. Seurauksena on, että kunnat eroavat toisistaan myös väestön koulutustasossa. Väestön osalta kuntien valinnassa on kiinnitetty huomiota myös siihen, miten niiden työvoima jakautuu elinkeinorakenteen mukaisesti alkutuotantoon, teollisuuden toimipaikkoihin ja palvelutoimialoille. Lisäksi tutkimukseen on valittu kuntia, joissa työelämän rakennemuutokset, kuten teollisuuden väheneminen, ovat olleet ajankohtaisia. Oleellisena kriteerinä tutkimuskuntien valinnalle on myös se, että kunnat eroavat toisistaan kuntien tarjoamien lastenhoidon tukien ja varhaiskasvatuspalveluiden osalta. CHILDCARE-hankkeen piirissä on kymmenen suomalaista kuntaa: Alajärvi, Hamina, Helsinki, Jyväskylä, Kittilä, Lieksa, Oulu, Salo, Tampere ja Ulvila. Näistä palveluseteli on käytössä Alajärvellä, Jyväskylässä, Lieksassa Oulussa, Salossa, Tampereella ja Ulvilassa. (Hietamäki, Kuusiholma, Räikkönen, Alasuutari, Lammi-Taskula, Repo, Karila, Hautala, Kuukka, Paananen, Ruutiainen ja Eerola 2017, 15–16, 19.) Tähän tutkimukseen on sääntökirjoja valittu niistä CHILDCARE-hankkeen kunnista, joissa palveluseteli

on käytössä päiväkotihoidossa ja joissa on laadittu palvelusetelisääntökirja varhaiskasvatuspalveluihin. Lieksassa palveluseteli on käytössä vain perhepäivähoidossa (Mikkola 2018) ja Jyväskylässä ei tämän tutkimuksen ajankohtana ole käytössä palvelusetelisääntökirjaa varhaiskasvatuspalveluissa (Pajunen 2018). Siksi Lieksan ja Jyväskylän sääntökirjat rajautuivat tämän tutkimuksen ulkopuolelle ja CHILDCARE-hankkeen kunnista aineistoon valikoituivat sääntökirjat Alajärveltä, Oulusta, Salosta, Tampereelta ja Ulvilasta.

CHILDCARE-kuntien lisäksi tähän tutkimukseen on valittu mukaan sääntökirjoja Kuusikko-kaupungeista eli väkiluvultaan Suomen kuudesta suurimmasta kaupungista. Väestömäärän mukaisessa järjestyksessä Kuusikko-kaupunkeihin kuuluvat Helsinki, Espoo, Tampere, Vantaa, Oulu ja Turku (Kuusikkokunnat 2018). Palveluseteli on päiväkotihoidossa käytössä Tampereella, Vantaalla, Oulussa ja Turussa. Lisäksi mukaan on valittu vielä Kouvola, sillä se rikastaa otosta niin sijainnillaan että koollaan. Tässä tutkimuksessa aineistona on siis kahdeksan sääntökirjaa, Alajärveltä, Kouvolasta, Oulusta, Salosta, Tampereelta, Turusta, Ulvilasta ja Vantaalta.

Kouvolan, Salon, Tampereen, Turun ja Vantaan sääntökirjat ovat saatavilla vapaasti internetistä kuntien sivuilta. Alajärven, Oulun, ja Ulvilan sääntökirjat on saatu kontaktoimalla kuntien yksityisestä varhaiskasvatuksesta vastaavia henkilöitä sähköpostitse ja puhelimitse tammikuussa 2018. Näiltä henkilöiltä saatiin vielä toukokuussa 2018 sähköpostitse lupa viitata kuntien sääntökirjoihin tutkimusraportissa.

Alajärvi on 9899 asukkaan kaupunki (Kuntaliitto 2017) Etelä-Pohjanmaalla. Kunnassa järjestetään varhaiskasvatusta tutkimuksen ajankohtana kunnallisena päiväkot-, perhepäivähoito- ja avoimen varhaiskasvatuksen palveluina (Luoma-Aho 2018). Alajärvellä ei ole käytössä yksityisen hoidon kuntalisää (Hietamäki ym. 2017, 19). Alajärven sääntökirjassa todetaan että ”*palvelun tuottajalla tarkoitetaan yksityistä varhaiskasvatuspalvelun tarjoajaa, joka on hyväksytty palvelusetelituottajaksi*” mutta siinä ei ole tarkemmin määritelty mihin palveluihin palveluseteli myönnetään. Kunnasta kuitenkin selviää, että palveluseteli on mahdollista saada päiväkodissa toteutettavaan varhaiskasvatukseen tai perhepäivähoitoon mutta tutkimuksen ajankohtana palvelusetelitoimijoita ei ollut (Luoma-Aho, 2018).

Kouvolan kaupunki sijaitsee Kymenlaaksossa ja kaupungissa on 85 306 asukasta (Kuntaliitto 2017). Varhaiskasvatuspalveluita kunnassa tutkimuksen ajankohtana järjestetään kunnallisena päiväkot-, perhepäivähoito- ja avoimen varhaiskasvatuksen palveluina sekä yksityisenä varhaiskasvatuksena

päiväkodeissa sekä perhepäivähoitona. Kaupungissa on käytössä yksityisen hoidon tuen kuntalisä. (Kouvola.) Palvelusetelisääntökirjan mukaan palveluseteli myönnetään ensisijaisesti yli kaksi kuukautta kestäväan päiväkodissa tapahtuvaan varhaiskasvatukseen.

Oulu on 200 526 asukkaan (Kuntaliitto 2017) kaupunki Pohjois-Pohjanmaalla. Oulussa varhaiskasvatuspalveluita järjestetään kunnallisena päiväkot-, perhepäiväkot- ja avoimen varhaiskasvatuksen palveluina sekä yksityisenä päiväkodissa ja perhepäivähoidossa tapahtuvana varhaiskasvatuksena. Kunnassa on käytössä yksityisen hoidon tuen kuntalisä. (Hietamäki ym. 2017, 19–20.) Palvelusetelisääntökirjan mukaan palveluseteli voidaan myöntää vähintään kuukauden kestäväan varhaiskasvatukseen perhepäivähoidossa tai päiväkodissa.

Salon kaupunki sijaitsee Varsinais-Suomessa ja kaupungissa on 53 546 asukasta (Kuntaliitto 2017). Varhaiskasvatuspalveluita järjestetään kunnallisena päiväkot-, perhepäiväkot- ja avoimen varhaiskasvatuksen palveluina sekä yksityisenä päiväkodissa ja perhepäivähoidossa tapahtuvana varhaiskasvatuksena. Kunnassa on käytössä yksityisen hoidon tuen kuntalisä. (Hietamäki ym. 2017, 19–20.) Palvelusetelisääntökirjan mukaan palveluseteli on tarkoitettu vähintään kuukauden kestäväan päiväkodissa tapahtuvaan varhaiskasvatukseen.

Tampere on 228 247 asukkaan (Kuntaliitto 2017) Pirkanmaalainen kunta. Varhaiskasvatusta järjestetään kunnallisissa päiväkodeissa, perhepäivähoitona ja avoimena varhaiskasvatuksena sekä yksityisissä päiväkodeissa ja perhepäivähoitona. Tampereella on käytössä yksityisen hoidon tuen kuntalisä. (Hietamäki ym. 2017, 19–20.) Palvelusetelisääntökirjan mukaan palveluseteli voidaan myöntää vähintään kuukauden kestäväan varhaiskasvatukseen yksityisessä päiväkodissa.

Turku sijaitsee Varsinais-Suomessa ja kaupungissa on 187 604 asukasta (Kuntaliitto 2017). Varhaiskasvatusta järjestetään sekä kunnallisena että yksityisenä päiväkot-, perhepäivähoito ja avoimen varhaiskasvatuksen palveluna (Turku a). Turussa on käytössä yksityisen hoidon tuen kuntalisä (Turku b). Palvelusetelisääntökirjan mukaan palveluseteli on tarkoitettu vähintään kuukauden kestäväan varhaiskasvatukseen päiväkodissa tai avoimessa kerhossa.

Ulvila sijaitsee Satakunnassa ja kaupungissa on 13 321 asukasta (Kuntaliitto 2017). Varhaiskasvatus järjestetään kunnallisena sekä yksityisenä päiväkot- ja perhepäivähoitopalveluna. Ulvilassa ei makseta yksityisen hoidon kuntalisää. (Hietamäki ym. 2017, 19–20.) Palvelusetelisääntökirjan

mukaan palveluseteli voidaan myöntää vähintään kuukauden kestävään varhaiskasvatukseen päiväkodissa.

Vantaa on 219 341 asukkaan (Kuntaliitto 2017) kaupunki Uudellamaalla. Varhaiskasvatusta järjestetään kunnallisena ja yksityisenä päiväkotij- ja perhepäivähoitopalveluna sekä kunnallisena avoimena varhaiskasvatuksena (Vantaa a). Vantaalla maksetaan yksityisen hoidon kuntalisää (Vantaa b). Palvelusetelisääntökirjan mukaan palveluseteli on tarkoitettu vähintään kuukauden kestävään varhaiskasvatukseen yksityisessä Vantaan alueella sijaitsevassa päiväkodissa.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) toteutti vuonna 2017 arvioinnin, jonka kohteena on varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden (2016) toimeenpano. Osana tätä arviointia Karvi julkaisi keräämiään tilastotietoja kunnallisten järjestäjien ja yksityisten palveluntuottajien toteuttamasta varhaiskasvatuksesta. Tiedot on kerätty kaikista Manner-Suomen kunnista (n = 295, vastausprosentti = 100). Vuonna 2017 palveluseteli oli käytössä varhaiskasvatuspalveluissa 68 kunnassa. (Kansallinen koulutuksen arviointikeskus 2017.) Tämä tutkimus kattaa siis kaksitoista prosenttia suomalaisista kunnista, joissa on käytössä palveluseteli varhaiskasvatuspalveluissa.

#### *4.3 Aineiston analyysi*

*”Tutkimuksen aineisto kuvaa tutkittavaa ilmiötä ja analyysin tarkoitus on luoda sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä”* (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 108). Tässä tutkimuksessa palvelusetelisääntökirjat kuvaavat julkisen ja yksityisen varhaiskasvatuksen rajapintaa. Analyysillä on tarkoitus luoda kuvaus ilmiöstä ja siten tuottaa uutta tietoa yksityisen ja julkisen varhaiskasvatuksen rajapinnasta varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisen ja markkinoistumisen kontekstissa. Analyysillä pyritään tiivistämään aineisto mutta silti säilyttämään sen sisältämä informaatio. Luomalla hajanaisesta aineistosta selkeä ja mielekäs, pyritään kasvattamaan aineiston informaatioarvoa. (Eskola ja Suoranta 2014, 138.) Aineiston analyysi voidaan nähdä suhteellisen itsenäisenä tutkimusprosessin vaiheena, jolloin analyysi pelkistyy aineiston käsittelyyn. Tässä tutkimuksessa analyysi on kuitenkin ollut tulkintoihin liittyvää luovaa työtä, jolloin aineiston käsittely ja siihen liittyvät prosessit valmistelivat tulkintaa.

Suomalaisessa kasvatustieteellisessä tutkimuksessa asiakirjoja on viime aikoina lähestytty diskurssianalyttisen viitekehyksen kautta. Esimerkiksi Turunen (2008) ja Onnismaa (2010) ovat



tarkastelleet asiakirja-aineistoja diskurssianalyysin keinoin. Jokinen, Juhila ja Suoninen (2016, 17) määrittelevät diskurssianalyysin ”*kielenkäytön tai muun merkitysvälitteisen toiminnan tutkimukseksi, jossa analysoidaan yksityiskohtaisesti sitä, miten sosiaalista todellisuutta tuotetaan erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä.*” Tämänkin tutkimuksen lähtökohtana on ajatus, että sääntökirjoilla ja niissä käytettävällä puhetavalla toisaalta todennetaan tässä ajassa ja paikassa vallitsevia käsityksiä mutta myös rakennetaan niitä. Silti diskurssianalyysi ei aineiston tutustumisen jälkeen tuntunut luontevalta analyysimallilta, sillä sääntökirjat sisälsivät paljon lakitekstiä ja olivat muutoinkin tekstiltään niukkoja.

Palvelusetelisääntökirjat on laadittu kehyksiksi palvelusetelillä tuotettavan varhaiskasvatuksen järjestämiselle. Tässä tutkimuksessa olen kiinnostunut siitä, millaisina asiakirjoina sääntökirjat näyttäytyvät osana varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistä ja tarkemmin millaisia yksityisen ja julkisen varhaiskasvatuksen rajapintaan liittyviä merkityksiä palvelusetelisääntökirjoista on löydettävissä, joten menetelmänä päädyttiin käyttämään asiakirjojen sisällönanalyysia. Sisällönanalyysin avulla voidaan tehdä monenlaista tutkimusta. Se on perusanalyysimenetelmä, jota voidaan käyttää kaikissa laadullisen tutkimuksen perinteissä. (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 91.) Sisällönanalyysistä puhutaan yksittäisenä metodina, mutta myös väljänä teoreettisena kehyksenä, joka voidaan liittää erilaisiin analyysikokonaisuuksiin. Sisällönanalyysillä pyritään aineiston tiivistämisen ja järjestämisen avulla saamaan tutkittavasta ilmiöstä kuvaus johtopäätösten tekoa varten. (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 93–105.)

Sisällönanalyysia käyttäen aineiston analyysi etenee seuraavasti

- 1 Päätös siitä, mikä aineistossa on kiinnostavaa – tutkimuskysymysten luominen
- 2 a Aineiston läpikäynti, tutkimuskysymysten kannalta relevanttien asioiden erottaminen ja merkitseminen
- 2 b Merkittyjen asioiden kerääminen yhteen ja erilleen muusta aineistosta
- 3 Luokittelu, teemoittelu tai tyypittely
- 4 Yhteenveto (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 92)

Tässä tutkimuksessa analyysi eteni siten, että ensin tutkija loi kokonaiskuvaa aineistosta lukemalla sääntökirjat läpi. Sen jälkeen sääntökirjoista eroteltiin lakiteksti, sillä tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole tutkia palvelusetelillä tuotettavaa varhaiskasvatusta normittavaa lainsäädäntöä. Lakitekstin osalta tarkasteltiin kuitenkin, viitataanko sääntökirjoissa samoihin lakeihin ja ovatko viittaukset johdonmukaisia. Jäljelle jäi siis kuntien itse tuottama teksti. Tämän jälkeen sääntökirjoja

analysoitiin yksitellen, tutkimuskysymys kerrallaan. Teksteistä poimittiin tutkimuskysymysten kannalta relevantit alkuperäisilmaukset ja ryhmiteltiin ne. Tämän jälkeen alkuperäisilmaukset pelkistettiin ja näin sääntökirjat ikään kuin purettiin pieniin osiin. Pelkistuksen jälkeen alkuperäisilmaukset käsitteellistettiin ja järjestettiin ne uudelleen uudenlaiseksi kokonaisuudeksi.

Tässä tutkimuksessa ei ole tarkoituksena testata teoriaa, vaan tutkimusraportin toisessa ja kolmannessa luvussa esitelty yhteiskunnallis-historiallinen konteksti on merkityksellinen siksi, että teksti on sidottava siihen kontekstiin mihin se kuuluu. Analyysi eteni aineiston ehdoilla mutta aikaisemmat tietoni ohjasivat prosessia ja aineisto liitettiin teoreettisiin käsitteisiin. Ajatteluprosesseissa vaihtelivat sekä aineistolähtöisyys että jo olemassa oleva tieto varhaiskasvatuksesta, markkinoistumisesta ja palvelusetelijärjestelmästä. Tämän tyyppistä laadullisen analyysin muotoa Tuomi ja Sarajärvi (2009, 96–97) kutsuvat teoriaohjaavaksi. Hermeneuttiselle tulkinnalle on tyypillistä tutkijan ja aineiston jatkuva vuorovaikutus (Kinos 1999, 80). Tässäkin tutkimuksessa tutkimustehtävä ja -kysymykset ovat tarkentuneet prosessin aikana aineiston analyysin syventymisen, kirjallisuuden ja opiskelijakollegoiden kanssa käytyjen keskustelujen myötä.

## 5 TULOKSET

Tämän tutkimuksen tehtävänä on lisätä ymmärrystä siitä, millaisina asiakirjoina aineiston palvelusetelisääntökirjat näyttäytyvät osana varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistä sekä erityisesti yksityisen ja julkisen varhaiskasvatuksen rajapinnasta varhaiskasvatuspalveluiden järjestämisen ja markkinoistumisen kontekstissa. Tutkimustehtävä konkretisoituu kahdeksi tutkimuskysymykseksi. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena on selvittää, millaisia asiakirjoja palvelusetelisääntökirjat ovat. Alaluvussa 5.1 esitelläänkin sitä, millaisia sääntökirjat ovat rakenteeltaan, kieleltään ja sisällöltään sekä esitellään millaisia ristiriitoja ja epätarkkuuksia sääntökirjoista on mahdollisesti löydettävissä. Toiseen tutkimuskysymykseen etsitään vastauksia alaluvussa 5.2, jossa käsitellään sitä, millaista yksityisen ja julkisen varhaiskasvatuksen rajapintaa sääntökirjat rakentavat määrittämällä kunnan ja palveluntuottajien oikeuksia, vastuita ja velvollisuuksia sekä sitä, millaisia varhaiskasvatuspalveluiden laatuun ja sisältöihin liittyviä vaatimuksia sääntökirjat asettavat palveluntuottajille ja palvelusetelillä tuotetulle varhaiskasvatukselle ja sitä, kenelle palveluseteli on tarkoitettu.

### *5.1 Palvelusetelisääntökirjat asiakirjoina*

Seuraavaksi tarkastellaan tutkimuksen aineistona olevien sääntökirjojen luonnetta. Sääntökirjat on laadittu tai päivitetty vuosina 2015–2017 ja ne ovat voimassa toistaiseksi. Kunnilla on kuitenkin oikeus tehdä muutoksia sääntökirjaan. Puolessa aineiston sääntökirjoista velvoitetaan palveluntuottajia ilmoittamaan kuudenkymmenen (60) päivän kuluessa kaupungin toimittaman muutosilmoituksen vastaanottamisesta tai lähettämisestä, mikäli palveluntuottajat eivät halua tulla sidotuiksi muuttuneisiin sääntöihin. Toisessa puolessa taas velvoitetaan palveluntuottajia ilmoittamaan haluttomuudestaan kolmenkymmenen (30) päivän kuluessa. Mikäli kunnalle ei toimiteta mainittua ilmoitusta, sitoutuvat palveluntuottajat noudattamaan muuttuneita ehtoja muutosilmoituksessa mainitusta päivästä lukien, kuitenkin aikaisintaan kuudenkymmenen tai kolmenkymmenen päivän kuluttua ilmoituksen vastaanottamisesta tai lähettämisestä. Asiakirjat

antavat näin kunnille määräajassa joustavat mahdollisuudet muuttaa yksityisten palveluntuottajien hyväksymisen ehtoja ja näin hallita palveluiden järjestämistä.

Kuudessa aineiston sääntökirjassa asiakirjan luonne määritellään (kunnan) menettelytapaohjeeksi varhaiskasvatuksen palvelusetelijärjestelmään toteamalla esimerkiksi että ”*Sääntökirja on laadittu menettelytapaohjeeksi yksityisen varhaiskasvatuksen palvelusetelin käytössä*”. Kahdessa sääntökirjassa ei ole tarkemmin avattu asiakirjan luonnetta. Kaikki sääntökirjat sisältävät velvoitteita ja oikeuksia niin kunnille, palveluntuottajille kuin lasten huoltajillekin ja niissä on kuvattu palveluseteliprosessia siten, että niitä voitaisiin käyttää kunnan menettelytapaohjeena. Sääntökirjoissa on kuvattu asiakkaan palvelusetelilaista (2009/569) johtuvaa asemaa ja yhtä sääntökirjaa lukuun ottamatta ne sisältävätkin oman luvun asiakkaan asemasta. Asiakkaiden prosessia sekä oikeuksia ja velvollisuuksia on kuitenkin tuotettu myös sääntökirjojen muissa osioissa. Sääntökirjoissa on lisäksi muista laeista johtuvia velvollisuuksia asiakkaille. Esimerkiksi yhdessä sääntökirjassa todetaan että ”*toimintayksikön kaikkien esiopetusikäisten lasten tulee aloittaa esiopetus lukuvuoden käynnistyttyä huolimatta sitä ovatko he päivähoidon osalta lomalla*”. Sääntökirjoissa on myös kunnan omia vaateita asiakkaille kuten esimerkiksi ”*Kun lapselle järjestetään varhaiskasvatuspaikka avohuollon tukitoimena, on asiakkaan velvollisuus kertoa avohuollon tukitoimesta yksityiselle päiväkodille*”.

### 5.1.1 Sääntökirjojen rakenne

Tässä tutkimuksessa analysoitujen sääntökirjojen rakenteessa esiintyi vain vähän vaihtelua. Kahta sääntökirjaa lukuun ottamatta kaikki sääntökirjat on jaettu Sitran Palvelusetelin sääntökirja -mallin mukaisesti yleiseen ja erityiseen osaan. Osassa sääntökirjoista on selitetty rakennetta. Yhdessä sääntökirjassa kerrotaan yleisessä osassa käsiteltävän pääasiassa pakollisia, lainsäädäntöön perustuvia hyväksymisehtoja ja erityisessä osassa pääasiassa kaupungin varhaiskasvatuksen määrittämiä hyväksymisehtoja. Kahdessa sääntökirjassa erityisen osan kerrotaan taas selittävän ja täydentävän yleistä osaa. Sääntökirjojen hyväksymiskäytännöt voivat olla yksi syy niiden rakenteelle, sillä kahteen sääntökirjaan on kirjattu, että yleisen osan hyväksyy varhaiskasvatuspalveluiden tuottamisesta vastaava lautakunta, kun taas erityisen osan hyväksyntä tapahtuu viranomaispäätöksellä apulaiskaupunginjohtajan tai kasvatus- ja opetustoimenjohtajan toimesta. Tampereella sääntökirjan yleinen osa laaditaan seudullisesti yhdessä Tampereen kaupunkiseudun muiden kuntien kanssa, kun taas erityinen osa on kuntakohtainen (Pietarila 2017).

Lisäksi kahden sääntökirjan erityiset osat sisältävät kaksi liiteosaa. Toisessa *Liite 1 Varhaiskasvatustoiminnan kelpoisuusehdot ja laatuvaatimukset* sisältää palveluntuottajan palveluille asetettuja laatukriteereitä. Nämä kelpoisuusehdot tarkistetaan valvontakäynneillä. *Liite 2 Tuki varhaiskasvatuksessa* käsittelee varhaiskasvatuksen tuen järjestämisen periaatteita ja yhteistyötä perusopetuksen, neuvolan ja ennaltaehkäisevän lastensuojelun kanssa. Toisessa *Liite 1 Yksityisen perhepäivähoidon ja yksityisen päiväkotihoidon palvelusetelin perheen omavastuun ja yrittäjille maksettavan palvelusetelin arvon laskentakaava* on nimensä veroinen. *Liiteessä 2 Laatu liite varhaiskasvatuksen palveluseteliin* asetetaan vaatimuksia toiminnan sisällölle ja suunnitelmien laatimiselle.

### 5.1.2 Sääntökirjojen kieli

Sääntökirjat sisältävät paljon laeista johdettua tekstiä sekä lainauksia Sitran palvelutelin sääntökirja-mallista. Kahdessa sääntökirjassa vaaditaan esimerkiksi Sitran mallia seuraten, että *”markkinoinnilla ei tule luoda tarpeetonta sosiaalipalveluiden kysyntää”* ja neljä kuntaa velvoittaa palvelusetelitoimijoita toimimaan siten *”että asiakastyytyväisyys on hyvä”*. Sääntökirjoissa käytetään paljon ehdottomia ilmauksia kuten *”tulee ilmoittaa/tehdä”*, *”sitoutuu tiedottamaan/täyttämään ehdot”*, *”on toimitettava/noudatettava”*, *”tulee vastata/peruuttaa”* ja *”on velvollisuus/oikeus”*. Sääntökirjoissa esiintyy myös toiveita ja suosittelua. Suosittelua on etenkin palveluntuottajan oikeudessa periä asiakasmaksuja kesäajalta. Palveluntuottajan oikeuteen hinnoitella palvelua palataan vielä myöhemmin luvussa 5.2.1. Yhdessä sääntökirjassa myös asiakkaalle esitetään toive: *”Esiopetusikäisen lapsen toivotaan tulevan elokuussa alkavaan maksuttomaan nelituntiseen esiopetukseen, vaikka vanhemmat ovat ilmoittaneet, että lapsi on elokuun pois päivähoidosta”*.

Lähes kaikissa sääntökirjoissa avataan käytettyjä käsitteitä kuten asiakas ja omavastuuosuus. Käsitteet eivät sääntökirjoissa kuitenkaan aina näyttäydy johdonmukaisina. Sääntökirjoissa asiakkaalla tarkoitetaan sosiaalihuoltoa hakevaa tai käyttävää henkilöä (ks. laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 2000/812, 3§). Käytännössä asiakkaalla viitataan kuitenkin pääasiassa lapsen huoltajaan mutta toisaalta myös lapseen. Esimerkiksi yhdessä sääntökirjassa samassa luvussa asiakkaalla viitataan ensin huoltajiin ja sitten lapseen:

*”Asiakkaalla ei ole oikeutta vaatia palveluseteliä, vaan kunta päättää sopivasta tavasta järjestää asiakkaan tarvitsemaa palvelua. -- Mikäli*

*asiakkaan varhaiskasvatus vaatii isoja henkilöstöresursseja tai toimintaympäristöön tehtäviä laajoja muutoksia, asiakas ohjataan kunnalliseen varhaiskasvatukseen.”*

Kaikissa sääntökirjoissa yhtä lukuun ottamatta on määritelty palvelusetelilain (2009/569, 3§) mukaisesti, että sääntökirjassa omavastuuosuudella tarkoitetaan sitä osuutta yksityisen palveluntuottajan tuottaman palvelun hinnasta, joka jää asiakkaan maksettavaksi. Kaikissa sääntökirjoissa omavastuuosuudella viitataan kuitenkin pääsääntöisesti juuri tähän. Omavastuuosuuden rinnalla käytetään myös käsitteitä asiakasmaksu ja hoitomaksu. Yhden sääntökirjan erityisen osan liitteessä omavastuuosuudella näytettäisiin kuitenkin viitattavan sekä summaan, jonka perhe maksaisi kunnallisessa varhaiskasvatuksessa asiakasmaksuna, että palveluntuottajan vapaasti määrittämään omavastuuosuuteen. Liitteessä viitataan omavastuuosuuteen seuraavilla tavoilla:

*”Palvelusetelin arvo=(palvelusetelin maksimiarvo-perheen omavastuu)”*

*”Jos palveluntuottajan hinta on suurempi kuin kaupungin määrittämä palvelusetelin maksimi arvo niin erotus lisätään perheen omavastuuseen—”*

*”Perhe maksaa yrittäjälle OMAVASTUU osuuden, jonka yrittäjä laskuttaa perheeltä omilla laskutuskäytännöillä. Kaupunki maksaa yrittäjälle PALVELUSETELIN ARVON, joka on palvelusetelin maksimi arvon ja perheen omavastuun erotus”*

Käsitteellä varhaiskasvatuksen asiakasmaksu aineiston sääntökirjoissa viitataan summaan, jonka asiakas maksaisi vastaavasta palvelusta kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Tässä tutkimuksessa käytetään Palvelusetelilain (2009/569, 3§) mukaisesti käsitettä omavastuuosuus kuvaamaan sitä osuutta yksityisen palveluntuottajan tuottaman palvelun hinnasta, joka jää asiakkaan maksettavaksi.

### 5.1.3 Sääntökirjojen sisältö

Aineiston sääntökirjat noudattavat myös sisällöllisesti osin Sitran mallia. Vaikkakin yleiseen osaan on pääasiassa kirjattu varhaiskasvatuksen järjestämiseen palvelusetelillä liittyviä laista johtuvia sisältöjä, sisältävät ne kuitenkin osin myös kuntien itse tuottamia sisältöjä. Yleiseen osaan on pääasiassa määritetty asiakirjoissa käytetyt käsitteet, lueteltu palvelusetelillä tuotettua

varhaiskasvatusta normittava lainsäädäntö, kuvattu sekä asiakkaan, palveluntuottajan että kunnan asemaa, velvoitteita ja oikeuksia sekä prosesseja, kuvattu sääntökirjaan, sen valvontaan ja muuttamiseen liittyviä kysymyksiä, kerrottu verotuksesta, vastuista, vakuutuksista ja vahingonkorvauksista, asiakirjojen käsittelystä sekä palveluntuottajan hyväksymisen edellytyksistä ja hyväksymisprosessista. Lisäksi jo yleisessä osassa on usein kerrottu palvelusetelin arvosta. Erityiseen osaan on usein määritelty palvelusetelijärjestelmän piiriin kuuluvia asiakkaita ja lapsia, kuvattu henkilökunnan pätevyysvaatimuksia ja palvelun sisältövaatimuksia, ohjeistettu palvelupalautteen toimittamista kunnalle, asetettu vaateita laatumittarien seurantaan, määritelty vastuita virhetilanteissa, huomioitu palvelusetelin myöntäjän riippumattomuus sekä kerrottu mitä tietoja kunta antaa palveluntuottajalle. Sitran mallin sisältöjen lisäksi sääntökirjoissa on kuvattu tuen asioita, yhteistyötä neuvolatoiminnan ja ehkäisevän lastensuojelun kanssa sekä tarkennettu omavalvontasuunnitelman käytänteitä. Sääntökirjoissa kuvataan myös käytettäviä tietojärjestelmiä, aluehallintoviraston ilmoitusmenettelyä ja palvelusetelituottajaksi hyväksymisprosessia sekä palvelusetelin laskutusta ja maksatusta. Näitä teemoja käsitellään lisää luvussa 5.2. Kahdessa sääntökirjassa on määritelty myös tavoitteita palvelusetelijärjestelmän käytölle. Toiseen on kirjattu järjestelmän tarkoitukseksi lisätä asiakkaan valinnan mahdollisuuksia ja edistää yhteistyötä kaupungin ja palveluntuottajan välillä. Toisessa taas painotetaan palveluiden lisäämistä ja monipuolistumista. Nämä kolme tavoitetta ovat johdonmukaisia myös sosiaali- ja terveyspalveluiden palvelusetelistä annetun lain kanssa, sillä ne ovat myös lakiin kirjattuina (2009/569, 1§).

#### 5.1.4 Ristiriidat ja epätarkkuudet

Sääntökirjoissa esiintyy myös joitakin epätarkkoja ilmauksia. Alajärven, Kouvolan, Oulun ja Tampereen sääntökirjoissa esimerkiksi todetaan, että asiakkailla ei ole oikeutta hakea palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen omavastuuosuutta toimeentulotukena. Kuten jo edellä todettiin, viitataan sääntökirjoissa omavastuuosuudella siihen osuuteen yksityisen palveluntuottajan tuottaman palvelun hinnasta, jota kunnan myöntämän palvelusetelin arvo ei kata ja joka jää asiakkaan maksettavaksi. Omavastuuosuus voi Kouvolaissa, Oulussa ja Tampereella olla korkeampi kuin kunnallinen varhaiskasvatuksen asiakasmaksu, sillä näissä kunnissa ei ole rajattu hinnoittelua. Laissa toimeentulotuesta (1997/1412, 7§, 7b§) säädetään, että perustoimeentulotukea myönnettäessä otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon lasten päivähoidomenot. Kelan toimeentulotuen etuusohjeessa taas todetaan, että *”toimeentulotuen menona voidaan huomioida omavastuuosuus enintään kunnan perimään asiakaspalvelumaksuun saakka”* (Kela 2018, 1.4.2.7.4.). Tutkijan

tulkinnan mukaan toimeentulotukea voisi siis kuitenkin lain mukaan hakea myös palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuspalvelun osalta siihen omavastuuosuuden osaan, joka on saman suuruinen kuin kunnallisen varhaiskasvatuspalvelun asiakasmaksu. Toimeentulotukeen oikeutettujen perheiden voi kuitenkin olettaa usein kuuluvan 0-maksuluokkaan, joten perheille jäisi maksettavaksi vain kunnallisen asiakasmaksun ylittävä osuus omavastuuosuudesta. Palvelusetelilaissa (2009/569, 8§) säädetään ”*Palvelusetelin arvoa on korotettava 7§:n 1 momentissa säädettyä korkeammaksi, jos asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulo tai asiakkaan lakisääteinen elatusvelvollisuus muutoin vaarantuu, taikka se on tarpeen muut huollolliset näkökohdat huomioon ottaen*”. Näin ollen kunnan tulisi korottaa palveluseteli kattamaan myös kunnallisen asiakasmaksun ylittävän osan omavastuuosuudesta silloin kun maksu vaarantaa perheen toimeentuloa. Kaiken kaikkiaan tutkijan tulkinnan mukaan asiakkaalla tulisi olla oikeus hakea omavastuuosuutta toimeentulotukena, sillä toimeentulotuen myöntävä viranomainen kuitenkin aina viimekädessä ratkaisee, voiko omavastuuosuuteen saada toimeentulotukea. Lienee kuitenkin yleisempää, että tällaisissa tapauksissa palvelusetelin arvoa korotettaisiin.

Yhdessä sääntökirjassa esiintyy ristiriitaisuuksia siitä, milloin palvelusetelin arvoa määritettä perheen tulojen muutos katsotaan olennaiseksi. Ensin todetaan olennaiseksi muutokseksi vähintään 5 prosentin muutos kunta taas myöhemmin sääntökirjassa olennaiseksi muutokseksi katsotaan vähintään 10 prosentin muutos perheen tuloissa.

Kuudessa sääntökirjoissa todetaan, että palvelusetelin arvoa koskevaan päätökseen tyytymätön asiakas voi tehdä päätöksestä kirjallisen oikaisuvaatimuksen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista päätöksen tehneelle toimielimelle. Yhdessä sääntökirjassa oikaisuvaatimuksen tekemiselle annetaan aikaa 30 päivää. Kolmessa sääntökirjassa on tässä kohden viitattu hallintolain 46 pykälään. Hallintolain (2010/581) 49 c pykälässä, johon pykälä 46 johtaa, todetaan, että ”*Oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista*”. Hallintolaki on oikaisuvaatimusmenettelyä sääntelevä yleislaki, jonka menettelysäännöksistä voidaan säätää poikkeavasti erityislaeissa kuten palvelusetelilaissa tai varhaiskasvatuslaissa. Yleistä onkin, että oikaisuvaatimusaika on säädetty erityislaissa 14 päivän pituiseksi. Palvelusetelilain (2009/569) 13 pykälässä, jossa muutoksenhausta säädetään, ei kuitenkaan säädetä oikaisuvaatimuksen tekemiselle 14 päivän määräaikaa, joten sovellettavaksi tulee hallintolain yleinen määräaika eli 30 päivää. Varhaiskasvatuslaissa (1973/36, 30 a§) taas on säädetty varhaiskasvatukseen ottamista koskevan päätöksen oikaisuvaatimusajaksi 14 päivää. Tämä 14 päivää tutkijan tulkinnan mukaan koskisi myös



palvelusetelipäätöstä. Palvelusetelin arvoa koskevan päätöksen oikaisuvaatimusaika on tutkijan tulkinnan mukaan kuitenkin 30 päivää.

## 5.2 *Palvelusetelisääntökirjat rakentamassa yksityisen ja julkisen rajapintaa*

### 5.2.1 Kunnan ja palveluntuottajien palvelusetelijärjestelmään liittyvät oikeudet, vastuut ja velvollisuudet

Seuraavaksi tarkastellaan, millaisia oikeuksia, vastuita ja velvollisuuksia kunnalle ja palveluntuottajalle sääntökirjoissa tuotetaan liittyen palvelusetelijärjestelmään. Palvelusetelilaissa (2009/569, 1§) on palvelusetelijärjestelmälle asetettu kolme tavoitetta: asiakkaan valinnan mahdollisuuksien lisääminen, palvelujen saatavuuden parantaminen sekä kuntien ja palveluntuottajien yhteistyön edistäminen. Oikeudet, vastuut ja velvollisuudet on jäsennetty näiden tavoitteiden mukaisesti. Alaluvussa 5.2.2 käsitellään sitä, miten palveluiden laatuun ja sisältöön liittyvät vastuut, oikeudet ja velvollisuudet jakaantuvat.

#### Asiakkaan valinnan mahdollisuuksien lisääminen

Palvelusetelilain (2009/569, 1§) tavoitteeksi on määritelty asiakkaiden valinnan mahdollisuuksien lisääminen. Asiakkaan valinnan vapaus on jo lähtökohtaisesti palvelusetelijärjestelmän sisään rakennettu erityispiirre ja sääntökirjoissa on pääasiassa käsitelty asiaa korostamalla Sitran mallin mukaisesti, että ”*palvelusetelin käyttäjällä on kuitenkin muista järjestämistavoista poiketen oikeus valita haluamansa kunnan hyväksymä palvelun tuottaja*”. Markkinamekanismin toimivuuden kannalta on oleellista, että asiakas voi halutessaan paitsi valita palvelusetelitoimijoiden välillä myös palvelusetelilain (2009/569, 6§) mukaisesti kieltäytyä palvelusetelistä ja valita kunnan muulla tavoin järjestämä palvelu. Tämän tutkimuksen puitteissa ei kuitenkaan saada selville onko tämä aina aidosti mahdollista siten, etteivät esimerkiksi päivittäin kuljettavat matkat kasva kohtuuttomiksi.

Asiakkaan valinnan mahdollisuuteen liittyy oleellisesti myös se, kuinka turvattu asiakkaan asema on palvelusetelijärjestelmässä. Aineiston sääntökirjoissa korostetaan palvelusetelilain (2009/569, 6§) mukaisesti palveluntuottajan roolia sopimusosapuolena suhteessa asiakkaaseen. Aineiston sääntökirjoissa kuitenkin joiltakin osin rajataan asiakkaan ja palveluntuottajan välistä oikeutta sopia palvelusta. Kuusi kuntaa velvoittaa palveluntuottajaa toimittamaan kunnalle joko kopion asiakkaan ja palveluntuottajan välisestä palvelusopimuksesta tai palvelusopimuksen liitteen. Yhdessä sääntökirjassa todetaan, että kunnalla on oikeus tarvittaessa saada nähtäväksi asiakkaan ja

palveluntuottajan välinen palvelusopimus, johon tulisi kirjata muun muassa sopijaosapuolet, palvelun tarve ja mahdolliset poikkeamat palveluissa. Muissa aineiston sääntökirjoissa sopimuksen sisältöön ei ole asetettu vaateita.

Kaikissa aineiston sääntökirjoissa on jollakin tapaa rajattu palveluntuottajan oikeutta hinnoitella palveluaan. Vähäisintä sääntely on Kouvolan sääntökirjassa, jossa tyydytään toteamaan, että kunta ei hyväksy laskutuslisää tai toimistomaksua palveluntuottajan laskuttaessa asiakasta tai kaupunkia. Samoin todetaan myös Vantaan sääntökirjassa. Kahdessa sääntökirjassa ilmaistaan lisäksi, etteivät kunnat maksa laskutuslisiä. Myöskään Oulun, Salon, Tampereen ja Turun sääntökirjoissa ei lähtökohtaisesti rajaa palveluntuottajan oikeutta hinnoitella palveluaan. Alajärven ja Ulvilan sääntökirjoissa määrätään, että palvelusetelillä tuotettavan palvelun asiakkaan omavastuuosuus ei saa olla suurempi kuin asiakasmaksu kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Vantaan sääntökirjassa kerrotaan, että palveluntuottajan asiakkaalta perimä omavastuuosuus saa olla enintään 30 euroa korkeampi kuin kunnallinen asiakasmaksu. Vantaan, Ulvilan, Salon ja Oulun sääntökirjoihin on kirjattu, että syys-, joului-, ja hiihtolomasta johtuva katkos esiopetuksessa ei saa vaikuttaa esiopetuksessa olevan lapsen omavastuuosuuteen, toisin sanoen omavastuuosuutta ei saa korottaa loman ajaksi. Yhdessä sääntökirjassa kerrotaankin, että kunta maksaa palveluntuottajalle esiopetuskorvausta myös lukuvuoteen sisältyviltä loma-ajoilta.

Aineiston sääntökirjoissa ei rajata tuottajien oikeutta tarjota asiakkailleen lisäpalveluita. Kuudessa sääntökirjassa kuitenkin on mainittu lisäpalvelut. Esimerkiksi yhdessä sääntökirjassa todetaan:

*”Varhaiskasvatussuunnitelman mukainen hoito ja kasvatus ovat palveluseteliin kuuluvaa ja siitä ei erillistä maksua voida periä. Jos palvelujen tuottajalla on omaa maksullista varhaiskasvatuspalvelun lisäarvoa tuottavaa palvelua, asiakas maksaa kyseisen lisäpalvelun hinnan itse. Lisäpalvelun on oltava vapaaehtoista, eikä se saa syrjiä asiakkaita tai asettaa heitä eriarvoiseen asemaan. Palvelusetelin arvoa määritettäessä ei oteta huomioon palveluja, jotka asiakas ostaa oma-aloitteisesti palvelun tuottajalta. Palveluseteli ei kata kuluja, mikäli varhaiskasvatuspalvelun tuottaja kerää maksua asiakkailtaan esim. retkikulujen kattamiseksi”*

Yhtenä lisäpalvelun muotona voisi olla esimerkiksi palvelu, joka tuotetaan kolmannen osapuolen toimesta, esimerkkinä valokuvaus- tai kauppakassipalvelut. Nämä kuitenkin eivät tutkijan tulkinnan

mukaan tuo lisäarvoa varhaiskasvatukseen ja tutkijalle jääkin tässä kohtaa epäselväksi millaista voisi olla varhaiskasvatuspalveluille lisäarvoa tuottava palvelu, joka ei asettaisi lapsia eriarvoiseen asemaan. Tutkija ei myöskään ymmärrä miksi varhaiskasvatuksen ammattilaiset lähtisivät lasten kanssa sellaiselle retkelle, jonka tavoitteet eivät nousisi varhaiskasvatussuunnitelmista.

Yhtä kuntaa lukuun ottamatta kaikissa aineiston sääntökirjoissa suositellaan palveluntuottajaa olemaan perimättä asiakkaalta omavastuusuutta kesäajalla siltä ajalta, kun päiväkotia on suljettu. Seitsemän kuntaa velvoittaa palveluntuottajia ilmoittamaan hinnan muutoksista kolme kuukautta ennen muutosta. Näistä kaksi velvoittavat palveluntuottajan sitoutumaan ilmoittamiinsa hintoihin toimintavuodeksi kerrallaan

Aineiston sääntökirjoissa rajataan myös palveluntuottajien oikeutta määritellä päiväkotien aukioloaikoja. Kolmessa sääntökirjassa veloitetaan päiväkoteja olemaan avoinna tarvittaessa klo 6–18 välillä palveluntuottajan ja asiakkaan välisen hoitosopimuksen mukaisesti. Yhden sääntökirjan mukaan päiväkotien on klo 6–7 ja 17–18 oltava avoinna kuitenkin vain lapsen huoltajien työstä tai opiskelusta johtuvasta syystä. Ulvilan ja Vantaan sääntökirjoissa määrätään, että mikäli palveluntuottaja perii asiakkaan omavastuusuuden 12 kuukaudelta, tulee palveluntuottajan huolehtia siitä, että varhaiskasvatusta on saatavana tarvetta vastaavasti ympärivuotisesti. Myös Tampereen sääntökirjassa palveluntuottajilta edellytetään ympärivuotista aukioloa tai päivystyksen järjestämistä itse tai yhteistyössä muiden yksityisten palveluntuottajien kanssa ensisijaisesti oman kunnan alueella. Kouvolan sääntökirjaan taas on kirjattu, että mikäli lapsi tarvitsee varhaiskasvatusta päiväkodin ollessa suljettuna, tuottaja pyrkii järjestämään hoidon esimerkiksi yhteistyössä muiden yksityisten päiväkotien kanssa. Kouvolan sääntökirjassa edellytetään, että palveluntuottaja ilmoittaa sulkemisajat kunnalle.

Kolmessa sääntökirjassa korostetaan, että asiakasvalinnan tekee palveluntuottaja. Salon ja Ulvilan sääntökirjoissa kuitenkin määrätään, että palveluntuottajan on sitouduttava ottamaan palvelusetelin saaneita asiakkaakseen. Lisäksi Salossa, Ulvilassa ja Tampereella todetaan, että ”*palveluntuottaja sitoutuu noudattamaan päätöstä asiakkaalle myönnetystä palvelusetelistä*”. Kaikissa sääntökirjoissa veloitetaan palveluntuottajia ilmoittamaan kunnalle palvelusopimuksen irtisanomisesta. Irtisanomisen perusteet tulee ilmoittaa kunnalle tai ainakin irtisanomiskäytäntöjen tulee olla myös kunnan tiedossa. Kahdessa sääntökirjassa nähdään hyväksyttäviksi irtisanomisperusteiksi esimerkiksi asiakasmaksujen maksamattomuus tai lapsen muuttunut terveydentila, jonka vuoksi varhaiskasvatus palveluntuottajalla vaatisi huomattavia lisäresursseja. Lisää tuen ja lasten

yhdenvertaisuuteen liittyviä teemoja käsitellään alaluvussa 5.2.3. Yhdessä sääntökirjassa ei ole rajattu palveluntuottajan oikeutta periä asiakkaalta maksua irtisanomisajalta eikä irtisanomisajan pituutta. Sääntökirjassa kerrotaan, että palveluseteliä maksetaan irtisanomiskuukauden loppuun. Tässä kunnassa asiakkaan maksettavaksi voisi siis kaatua palvelun hinta kokonaisuudessaan tapauksessa, jossa palveluntuottajan irtisanomisaika olisi pidempi kuin kuukausi. Toisessa sääntökirjassa irtisanomisajaksi määritellään yksi kuukausi mutta asiakkaalta perittävää hintaa ei ole rajattu. Tässä sääntökirjassa kerrotaan, että palveluseteliä maksetaan irtisanomisajalta. Kolmannessa sääntökirjassa suositellaan irtisanomisajaksi yhtä kuukautta mutta todetaan että ”*palveluntuottajalla on oikeus periä asiakkaan omavastuuosuus omien irtisanomissääntöjensä mukaan*”. Tässä sääntökirjassa myös kerrotaan, että palveluseteliä maksetaan irtisanomisajan loppuun. Käytännössä vaikka palveluntuottaja määrittäisi irtisanomisajaksi esimerkiksi kolme kuukautta, joutuisi kunta maksamaan palveluseteliä palveluntuottajalle kuitenkin enimmillään 60 päivää lapsen viimeisen hoitopäivän jälkeen, sillä sääntökirjassa on myös määrätty, että perheen oikeus palveluseteliin päättyy, mikäli perhe ei käytä heille myönnettyä varhaiskasvatuspaikkaa 60 päivään. 60 päivän jälkeenkin asiakkaan maksettavaksi jäisi vain omavastuuosuus. Edelleen kahdessa sääntökirjassa ei ole rajannut irtisanomisaikaa mutta irtisanomisajalta saa laskuttaa asiakkaalta vain omavastuuosuuden. Lisäksi on määritelty, että palveluseteliä maksetaan ainoastaan irtisanomiskuukauden loppuun paitsi toisessa näistä sääntökirjoista asiakkaan irtisanoessa palvelusopimuksen, maksetaan palveluseteliä irtisanomispäivään asti. Näyttäisi siis siltä, että jos asiakas irtisanoisi palvelusopimuksen ja irtisanomisajaksi on määritelty esimerkiksi yksi kuukausi joutuisi palveluntuottaja tuottamaan palvelun irtisanomisajalta asiakkaalle omavastuuosuuden hinnalla. Yhdessä sääntökirjassa taas katsotaan palveluntuottajan oikeudeksi periä kohtuullinen asiakkaan omavastuuosuus omien irtisanomissääntöjensä mukaan. Näin sopimusehtoja normittaa myös kuluttajasuojalaki (1978/38, 1§): ”*Elinkeinonharjoittaja ei saa käyttää kulutushyödykkeitä tarjotessaan sopimusehtoa, jota kulutushyödykkeen hinta ja muut asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen on pidettävä kuluttajien kannalta kohtuuttomana*”. Tässä sääntökirjassa kerrotaan, että palveluseteliä maksetaan irtisanomisajalta, mikäli asiakas käyttää palvelua. Mikäli asiakas ei käytä irtisanomisaikana palvelua, maksaa kunta palveluseteliä enintään yhden kalenterikuukauden ajan viimeisestä läsnäolopäivästä. Edelleen kahdessa sääntökirjassa irtisanomisaikaa ei ole rajattu ja tuottajalla on oikeus periä asiakkaan omavastuuosuus omien irtisanomissääntöjensä mukaan. Palveluseteliä kerrotaan tuottajalle maksettavan joko irtisanoutumiskuukauden loppuun tai viimeiseen hoitopäivään saakka.

Neljässä aineiston sääntökirjassa vaaditaan palveluntuottajaa Sitran mallia seuraten toimimaan siten, että asiakastyytyväisyys on hyvä. Yhtä kuntaa lukuun ottamatta kaikki sääntökirjoissa todetaan kunnan oikeudeksi tehdä palveluntuottajien asiakkaille laatu- tai asiakastyytyväisyyskyselyjä. Kyselyistä tiedotetaan etukäteen, ne suoritetaan yhdessä palveluntuottajien kanssa ja tulokset ovat myös palveluntuottajan käytettävissä. Yhdessä sääntökirjassa vaaditaan lisäksi palveluntuottajia toimittamaan mahdollisten omien laatukselyidensä tulokset tiedoksi kunnalle. Kaikissa aineiston sääntökirjoissa palveluntuottajia vaaditaan toimittamaan saamansa reklamaatiot tai palvelupalautteet tiedoksi kunnalle. Näiden johdosta kunnat voivat tehdä palveluntuottajalle selvityspyynnön ja tarvittaessa peruuttaa palveluntuottajan hyväksynnän.

Palveluntuottajan markkinointia pyritään myös sääntelemään Sitran mallia seuraten velvoittamalla esimerkiksi, että markkinoinnin on oltava asiallista, luotettavaa ja hyvän tavan mukaista, ylisanoja tai vertailumuotoja ei saa käyttää tai että markkinoinnilla ei tule luoda tarpeetonta sosiaali- tai terveydenhuoltopalvelujen kysyntää.

### **Palveluiden saatavuuden parantaminen**

Palvelusetelilain (2009/569, 1§) toisena tavoitteena on monipuolisten ja laadukkaiden palveluiden saatavuuden parantaminen (HE 20/2009, 1.1). Kaikissa sääntökirjoissa asetetaan hyväksymiskriteereitä sekä oikeuksia ja velvollisuuksia palvelusetelitoimijoille. Kunta voi asettaa palvelusetelitoimijoille vaateita, jotka liittyvät *asiakkaiden tai asiakasryhmien tarpeisiin, palvelujen määrään tai laatuun tai kunnan olosuhteisiin*. Kunta voi asettaa myös muita vastaavia vaatimuksia. (Palvelusetelilaki 2009/569, 5§.) Tässä yhteydessä käsitellään vain sääntökirjojen sisältöjä, jotka liittyvät sääntökirjoihin osana palvelusetelijärjestelmää. Palvelun laatuun ja sisältöön liittyviä kysymyksiä käsitellään seuraavassa alaluvussa.

Kaikissa sääntökirjoissa on kuvattu aluehallintoviraston ilmoitusmenettelyä sekä palvelusetelituottajaksi hyväksymisprosessia. *Yksityisen päivähoidon tuottajan, joka korvausta vastaan harjoittaa lasten päivähoitotoimintaa, on tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnasta ennen sen aloittamista tai olennaista muuttamista lasten päivähoidosta vastaavalle kunnan toimielimelle* (varhaiskasvatuslaki 1973/36, 28§). Ilmoituksen saatuaan, kunta tarkistaa tilat ja toiminnan ja lähettää hakemuksen lausuntoineen aluehallintovirastoon. Kahdessa sääntökirjassa muistellaan kuitenkin vielä säädöksiä vuodelta 2006 (varhaiskasvatuslaki 22.12.2006/1330, 28 §) ja velvoitetaan ilmoituksen tekemiseen kahden viikon kuluessa toiminnan aloittamisesta. Toisessa näistä sääntökirjoista kuitenkin myöhemmin kerrotaan kunnan tarkastavan tilat jo ennen kuin tuottaja

voidaan hyväksyä palvelusetelitoimintaan, minkä jälkeen tuottajan kerrotaan lähettävän ilmoituksen aluehallintovirastoon. Myös muissa sääntökirjoissa palvelusetelituottajaksi hyväksyminen saatetaan osin nähdä päällekkäisenä aluehallintoviraston ilmoitusmenettelyn kanssa ja siksi osassa ei erikseen ole kirjattu tilojen tarkastusta palvelusetelitoimijaksi hyväksymisen yhteyteen.

Kaikissa sääntökirjoissa kerrotaan, että kunnat valitsevat palvelusetelijärjestelmän piiriin kuuluvat palveluntuottajat palvelusetelilain edellyttämällä tavalla. Palveluntuottajan valintaa koskeva asia kerrotaan otettavan käsittelyyn yhden kuukauden kuluessa palveluntuottajan ilmoittautumisesta ja päätös palvelujen tuottajan hyväksymisestä tai hylkäämisestä tehdään kolmen kuukauden kuluessa ilmoittautumisesta. Mainintoja erillistä kutsuvalinta- tai kilpailutusmenettelyistä ei aineiston sääntökirjoissa ole vaan sääntökirjojen valossa näyttäisi siltä, että kaikki kriteerit täyttävät toimijat hyväksytään. Tämän lisäksi yhdessä sääntökirjassa kuitenkin ilmaistaan, että palveluseteliyrittäjiä valitaan kaksi kertaa vuodessa jolloin toiminnan pääasialliset aloittamisajankohdat ovat joko 1. tammikuuta tai 1. elokuuta toimikausien alkaessa.

Aineiston sääntökirjoissa tuotetaan niukasti sisältöjä, jotka tähtäisivät palvelusetelijärjestelmän hallintaan. Kuitenkin esimerkiksi yhdessä sääntökirjassa palveluntuottajaa veloitetaan antamaan kunnalle yleiset tiedot toiminnastaan ja sen kehittämissuunnitelmista sekä palvelutuotannossaan tapahtuvista muutoksista, mikäli niillä on vaikutusta palvelusetelillä tapahtuvaan palveluun. Palvelusetelilaissa (2009/569) kunnan hyväksyntä on palveluntuottajakohtainen. Tällöin tuottaja, joka on saanut hyväksynnän voi toimia palvelusetelituottajana kaikissa yksiköissään, mikäli yksiköt täyttävät sääntökirjassa asetetut kriteerit. Kolmessa sääntökirjassa kuitenkin määrätään, että hyväksyntä on haettava jokaisesta päiväkotiyksiköstä erikseen. Yhdessä sääntökirjassa ilmaistaan, että *”kunnalla on mahdollisuus rajata vuosittain myönnettävien palvelusetelien määrää talousarvion puitteissa”*. Missään sääntökirjassa ei rajata palveluntuottajien määrää tai niiden osuutta palvelutuotannosta vaan kaikki kriteerit täyttävät toimijat hyväksytään palvelusetelituottajiksi.

Sääntökirjoissa ei tuoteta sellaisia sisältöjä, jotka vahvistaisivat pienten tai voittoa tavoittelemattomien toimijoiden asemaa järjestelmässä. Sen sijaan kuudessa sääntökirjassa vaaditaan, että tuottajalla on oltava internet-sivut ja viisi kuntaa edellyttää, että palveluntuottajan on käytettävä kunnan sähköistä asiakastietojärjestelmää. Aineiston sääntökirjoissa kuitenkin kerrotaan, että kunnat vastaavat tietojärjestelmän kustannuksista. Lisäksi yhdessä sääntökirjassa kerrotaan, että kunta vastaanottaa ainoastaan sähköisiä laskuja ja toisessa, että kunta suorittaa palveluntuottajan kelpoisuuteen liittyvät viranomaistarkistukset Suomen Tilajavastuu Oy:n Luotettava kumppani -

järjestelmän kautta. Luotettava kumppani järjestelmään kuulumisen on palveluntuottajille maksullista (Tilaajavastuu). Tuottajalla on kuitenkin myös mahdollisuus toimittaa vaaditut dokumentit itse kunnan järjestelmään kolmen kuukauden välein.

Kolmessa sääntökirjassa asetetaan palveluntuottajan hyväksymisen ehdoksi, että palveluntuottaja ei saa saada kunnan antamaa tai muuta julkista tukea palvelusetelillä tuotettaviin palveluihin. Lisäksi yksi näistä kunnista määrää sääntökirjassa, ettei tuottaja voi myöskään saada raha-automaattiyhdistyksen tukea. TE-keskuksen palkkatukea ei ole rajattu julkisista tuista pois, joten myöskään sitä ei palvelusetelitoimija voi näissä kunnissa käyttää esimerkiksi tuottaessaan päiväkodin puhtaanapidon tai ruokahuollon palveluita. Yhdessä sääntökirjassa palvelusetelipäiväkodilta vaaditaan aidattu piha.

#### Yhteistyön edistäminen

Kolmantena tavoitteena Palvelusetelilakiin (2009/569, 1§) on kirjattu yhteistyön edistäminen kunnan ja palveluntuottajan välillä. Kaikissa aineiston sääntökirjoissa palveluntuottajat velvoitetaan yhteistyöhön kunnan kanssa. Kuudessa sääntökirjassa velvoitetaan palveluntuottajaa osallistumaan (palvelusetelijärjestelmää koskevaan) kehittämistyöhön. Yhteen sääntökirjaan on myös kirjattu, että *”päiväkotitoimii osana alueensa varhaiskasvatuksen palveluverkkoa. Palveluntuottajan tulee toimia yhteistyössä lasten ja nuorten palvelujen työntekijöiden kanssa”*. Muutoin yhteistyöhön velvoittavat kirjaukset koskevat lähinnä palveluseteliprosessia ja palveluntuottajan velvollisuuteen toimittaa vaadittavat tiedot ja asiakirjat kunnalle.

Kunnan ja palveluntuottajan väliseen yhteistyöhön liittyy kysymys toimijoiden suhteesta ja rooleista sekä vastuiden ja velvollisuuksien jakaantumisesta. Aineiston sääntökirjoissa kunnan rooli nähdään pitkälti palvelusetelilain mukaisena. Kunta on palvelusetelijärjestelmän ylläpitäjä; se määrittää mihin palveluihin palveluseteli on käytettävissä sekä kriteerit toiminnalle, kunta hyväksyy kriteerit täyttävät toimijat, ylläpitää luetteloa hyväksytyistä palveluntuottajista sekä valvoo toimintaa ja poistaa tarvittaessa palveluntuottajan hyväksytyjen luettelosta, mikäli *hyväksymiselle asetetut edellytykset eivät enää täyty tai palveluntuottaja pyytää hyväksymisen peruuttamista*. Kunta myös määrittää palvelusetelille arvon. Kunta vastaa myös siitä, että se selvittää asiakkaille heidän asemansa palveluseteliä käytettäessä ja tekee asiakkaalle päätöksen palvelusetelistä ja sen arvosta. (Ks. palvelusetelilaki 2009/569, 4§, 5§, 6§, 7§.) Lisäksi aineiston sääntökirjoissa määritellään kenelle palveluseli voidaan myöntää. Sääntökirjoissa kerrotaan, että kunta toimittaa tiedon palvelusetelin arvosta asiakkaan valitsemalle palveluntuottajalle ja niissä tunnistetaan kunnan varhaiskasvatuksen

järjestämisvelvollisuudesta johtuvan asema palvelusetelipalvelussa syntyvien asiakasasiakirjojen henkilötietolaissa (1999/523) tarkoitettuna rekisterin pitäjänä. Vaikka palveluntuottaja laatii asiakirjat palvelutapahtuman yhteydessä, vastaa kunta rekisterin pitäjänä viimekädessä niiden käsittelystä. Sääntökirjoissa kerrotaan kuntien vastaavan myös palvelusetelin maksatuksesta. Tässä tutkimuksessa viidessä sääntökirjassa velvoitetaan palveluntuottajia käyttämään kunnan sähköistä asiakasrekisteriä. Sääntökirjoissa kerrotaan kuntien vastaavan asiakastietojärjestelmiensä ylläpidosta sekä kustannuksista. Sääntökirjoissa pidätetään kunnan oikeutena muuttaa sääntökirjaa. Kaiken kaikkiaan aineiston sääntökirjoissa tuotetaan kunnille velvollisuus ylläpitää koneistoa, joka mahdollistaa palvelusetelijärjestelmän toiminnan.

Yhtä kuntaa lukuun ottamatta kaikissa sääntökirjoissa korostettiin, ettei sääntökirja ole sopimus kunnan ja palveluntuottajan välillä. Tämä onkin luontevaa sillä, palvelusetelijärjestelmässä kunta ei tule sopimussopuoleksi palvelusetelillä hankittavissa palveluissa, vaan sopimussuhde muodostuu palvelusetelin saaneen asiakkaan ja palveluntuottajaksi hyväksytyn palveluntuottajan välille (Melin ym. 2012, 17). Aineiston sääntökirjoissa palveluntuottajan nähdään vastaavan sopimussuhteesta asiakkaan kanssa sekä siitä, että toimitilat ja toiminnan sisältö ovat varhaiskasvatusta normittavan lainsäädännön mukaista. Sisältöä ja laatua koskeviin kirjauksiin paneudutaan enemmän seuraavassa alaluvussa. Toimijan nähdään myös vastaavan lain mukaisesti työnantajavelvoitteistaan. Neljässä sääntökirjassa vaaditaankin toimijaa esittämään kunnan pyynnöstä selvityksen sosiaaliturvamaksujen ja muiden työnantajan velvoitteiden maksamisesta. Yhdessä sääntökirjassa vaaditaan lisäksi, että johtamisen vastuut ja tehtävät on määritelty ja että päiväkodissa noudatetaan säännöllisiä palaveri- ja kehityskeskustelukäytäntöjä.

Useissa sääntökirjoissa palveluntuottajan nähdään vastaavan myös toiminnan kokonaisuudesta tukipalveluineen (siivous, ruokapalvelu, turvallisuus ja kiinteistön huolto). Yhdessä sääntökirjassa määrää, että ateriapalvelusta huolehtii joko tehtävään erikseen palkattu henkilö tai se hankitaan alihankintana. Viidessä sääntökirjassa vaaditaan tarvittaessa selvityksen toimittamista tukipalveluista joko hyväksymisen yhteydessä tai muutoin. Missään aineiston sääntökirjassa ei vaadita kunnan nähtäväksi henkilöstön työsopimuksia tehtävän kuvien ja työaikojen jakaantumisen selvittämiseksi.

Aineiston sääntökirjoissa palveluntuottajien nähdään vastaavan osin myös kunnan lakisääteisistä velvoitteista. Kolmessa sääntökirjassa vaaditaan esimerkiksi palveluntuottajaa sitoutumaan tiedottamaan asiakasta ”*palvelusetelin arvon maksamista koskevista ehdoista*” tai ”*palvelusetelin arvoon vaikuttavista tekijöistä*”. Palvelusetelilaissa (2009/569, 6§) velvollisuus selvittää asiakkaalle



palvelusetelin arvo ja omavastuuosuuden määräytymisen perusteet asetetaan kuitenkin kunnalle. Toki näissäkin, kuten kaikissa muissakin aineiston sääntökirjoissa kunnan velvollisuus asiakasohjauksesta on myös tehty näkyväksi. Lisäksi kaikissa sääntökirjoissa ilmaistaan tuottajien vastaavan henkilöstönsä täydennyskoulutuksesta. Varhaiskasvatuslaissa (1973/36, 27§) säädetään että ”*kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoidon henkilöstö peruskoulutuksen pituudesta, työn vaativuudesta ja toimenkuvasta riippuen osallistuu riittävästi sille järjestettyyn täydennyskoulutukseen*”. Yhdessä sääntökirjassa lisäksi palveluntuottaja sitoutetaan kuvaamaan kunnalle, miten sen henkilöstö ylläpitää ammattitaitoaan. Toisessa velvoitetaan palveluntuottaja mahdollistamaan henkilökunnan osallistumisen kunnan tarjoamaan varhaiskasvatukseen liittyvään koulutukseen. Aineistossa ainakin yhdessä sääntökirjassa vaaditaan palveluntuottajaa itse tuottamaan tai ostamaan varhaiskerityisopettajan palvelut. Varhaiskasvatuslaissa (1976/36, 4a§) säädetään, että ”*kunnan käytettävissä on oltava lasten päivähoidossa esiintyvää tarvetta vastaavasti erityislastentarhanopettajan palveluja*”. Tuen asioihin paneudutaan tarkemmin alaluvussa 5.2.3.

#### 5.2.2 Sääntökirjat määrittämässä palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen sisältöä ja laatua

Aineiston sääntökirjoissa palveluntuottajan nähdään vastaavan siitä, että toimitilat, oppimisympäristö ja toiminnan sisältö ovat varhaiskasvatusta normittavan lainsäädännön mukaista. Palvelusetelilain (2009/569, 5§) mukaan kuntien on mahdollista asettaa palvelusetelitoimijoille minimivaatimukset ylittäviä vaateita jotka liittyvät *asiakkaiden tai asiakasryhmien tarpeisiin, palvelujen määrään tai laatuun, kunnan olosuhteisiin* tai muihin vastaaviin. Nämä vaatimukset voidaan kirjata sääntökirjoihin. Aineiston sääntökirjoissa on palveluntuottajille kirjattu palvelusetelilaista (2009/569, 5 §) johtuva velvollisuus tuottaa palvelua, joka vastaa *vähintään sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta*. Aineiston sääntökirjoihin on kuitenkin kirjattu vain vähän erityisiä lakeja ja varhaiskasvatussuunnitelmaa ylittäviä vaateita palvelun sisällöstä tai laadusta. Yhden sääntökirjan erityisessä osassa on *Liiteosassa 2* määritelty kunnan oman varhaiskasvatuspalvelun laatutaso, jota myös palvelusetelitoimijoiden on noudatettava. Liitteeseen on luotu selkeät arviointikriteerit toiminnalle, jotka seuraavat valtakunnallista ja kunnallista varhaiskasvatussuunnitelmaa. Myös toisessa sääntökirjassa on laatuliite. Tämänkään liitteen sisällöt eivät tuota lisävaatimuksia valtakunnalliselle ja kunnalliselle varhaiskasvatussuunnitelmalle. Lisäksi yhdessä sääntökirjassa palveluntuottajia velvoitetaan toteuttamaan asiakkaansa oikeuden laadultaan hyvään varhaiskasvatuspalveluun, mihin toki varhaiskasvatusta normittava lainsäädäntökin velvoittaa. Sen sijaan yhdessä sääntökirjassa on vain

suositeltu suhdelukua 1/7 vaikka kunnan omassa tuotannossa suhdeluku 1/7 on käytössä. Sääntökirjassa kerrotaan, että palveluseteli voidaan myöntää myös toisen kunnan alueella sijaitsevaan päiväkotiin ja seutukunnan alueella osa kunnista toimii suhdeluvun 1/8 mukaan. Kunta on sääntökirjassa määritellyt arvon molemmille suhdeluvuille.

Vaikka sääntökirjoissa palveluntuottajien nähdään lain yksityisistä sosiaalipalveluista (2011/922, 5 §) mukaisesta vastaavan palvelun laadusta, on kunta velvollinen valvomaan toimintaa (laki yksityisistä sosiaalipalveluista 2011/922, 5 §; palvelusetelilaki 2009/569, 5 §) Aineiston sääntökirjoissa tuotetaan kuitenkin vain vähän sisältöä palvelusetelillä tuotettujen palveluiden valvonnasta. Kahdessa sääntökirjassa kerrotaan kunnan tekevän valvontakäyntejä palveluseteliyksiköihin. Lisäksi yhdessä sääntökirjassa kerrotaan kunnan dokumentoivan valvonnan yksityisen päivähoiton valvonta- ja ohjauskäsikirjaan. Kahdessa sääntökirjassa velvoitetaan palveluntuottajia toimittamaan vuosittain kunnalle toimintakertomuksen/toimintasuunnitelman, joka sisältää tiedot henkilökunnan määrästä, kelpoisuudesta ja täydennyskoulutuksesta sekä toiminta yksikön tiedot/tiedot toiminnassa ja toimitiloissa tapahtuneista muutoksista. Lisäksi toimintasuunnitelmassa vaaditaan määrittämään ja kuvaamaan yksikön toiminnan tavoitteet ja toiminnan arvioinnin periaatteet. Toimintakertomukseen taas vaaditaan kirjaamaan myös tiedot omavalvonta-suunnitelman toteutumisesta. Yhdessä sääntökirjassa velvoitetaan palveluntuottajia lähettämään kopion omavalvontasuunnitelmasta kunnalle. Omavalvontasuunnitelmaan tehtävistä päivityksistä ei ole sääntökirjassa mainintaa. Viidessä sääntökirjassa ei vaadita kunnan hyväksyntää omavalvontasuunnitelmalle tai omavalvontasuunnitelman näytille lähettämistä. Yhdessä sääntökirjassa todetaan, että omavalvontasuunnitelma tarkistetaan vuosittain valvontakäynneillä. Vain yhteen sääntökirjaan on kirjattu, että palveluntuottajan on toimitettava kunnalle selvitys tapaturmasta, karkaamisesta tai läheltä piti –tilanteesta. Seitsemässä sääntökirjassa on Sitran mallia seuraten velvoitettu palveluntuottaja informoimaan kuntaa säännöllisesti tarjoamiensa palvelujen laadun valvonnasta sekä palvelujen osalta asiakasturvallisuudesta. Yhdessä sääntökirjassa todetaan, että hyväksymisvaiheessa palveluntuottajan tulee antaa selvitys laatujärjestelmästä tai selvitys siitä, miten palveluntuottaja muutoin valvoo asiakastyön laatua. Yhdessä sääntökirjassa palveluntuottajia vaaditaan noudattamaan kunnan laadunhallintajärjestelmää.

Sääntökirjoissa palveluntuottajan nähdään vastaavan siitä, toiminta on varhaiskasvatusta normittavan lainsäädännön mukaista ja näin myös siitä, että lasten ja kasvattajien välinen suhdeluku toteutuu ja lapsimäärä on säädösten mukainen. Seitsemässä sääntökirjassa velvoitetaan palveluntuottajien pitämään päiväkirjaa lasten läsnäoloista ja poissaoloista. Kahdessa sääntökirjassa velvoitetaan

kirjaamaan päiväkirjaan myös henkilökunnan läsnäolotiedot. Lisäksi kahdessa sääntökirjassa veloitetaan palveluntuottajia toimittamaan kunnalle päiväkirjojen lisäksi lapsiryhmä- ja henkilökuntatiedot kaksi kertaa vuodessa. Yhdessä sääntökirjassa palveluntuottaja toimittaa kunnalle kuukausi-ilmoituksen. Tämän ilmoituksen sisältöä ei ole sääntökirjassa määritetty. Kahdessa sääntökirjassa ilmaistaan, että päiväkirjoista sähköiseen asiakasrekisteriin tallennettavat tiedot muodostavat laskutusperusteen. Sääntökirjoissa ei ole erikseen määrätty kirjataanko päiväkirjoille vain palveluseteliä käyttävät lapset vai myös mahdollisesti yksityisen hoidon tukea käyttävät tai toisen kunnan alueelta tulevat lapset. Jos päiväkirjoihin merkitään vain palveluseteliä käyttävät lapset, ei vaade päiväkirjoista tuota välttämättä tietoa suhdeluvuista vaan niiden tarkoitus on muodostaa laskutusperuste.

Sääntökirjat eivät näyttäydy vahvasti valvonta-asiakirjoina, vaan kunnilla on mahdollisesti muita asiakirjoja tai ohjeistuksia, joissa valvontaa ja esimerkiksi omavalvontasuunnitelman tarkastamiskäytäntöjä tai ohjeistuksia päiväkirjan täytöstä tarkennetaan.

### 5.2.3 Palveluseteliin oikeutetut lapset

Kaikissa aineiston sääntökirjoissa on kuvattu, kenelle palveluseteli voidaan myöntää. Kaikki tutkimuksen kunnat kertovat, että palveluseteli voidaan myöntää lapselle, joka olisi oikeutettu kunnan järjestämään varhaiskasvatuspalveluun. Lisäksi yhdessä sääntökirjassa kerrotaan, että kokoaikaisen varhaiskasvatuksen palveluseteli myönnetään varhaiskasvatusta työn tai opiskelun vuoksi tarvitseville. Kolmessa sääntökirjassa myös pidetään kunnan oikeutena rajata harkintansa mukaan asiakkaat, joille palveluseteliä ei myönnetä ja näissä sääntökirjoissa todetaan, että mikäli lapsen varhaiskasvatus vaatii isoja henkilöstöresursseja tai toimintaympäristöön tehtäviä laajoja muutoksia, lapsi ohjataan kunnalliseen varhaiskasvatukseen.

Suhtautuminen lapsen tuen tarpeeseen vaihtelee. Kolmessa sääntökirjassa ilmaistaan, että palvelusetelillä ei tuoteta tehostettua ja erityistä tukea tarvitsevalle lapselle varhaiskasvatusta vaan lapsi ohjataan kunnalliseen varhaiskasvatukseen. Näissä sääntökirjoissa ei ole erillisiä kirjauksia varhaiserityisopettajan palveluista. Kahdessa sääntökirjassa taas rajataan, että palvelusetelillä voidaan tuottaa varhaiskasvatusta lapselle, joka tarvitsee tehostettua tukea, kun taas erityistä tukea annetaan kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Näissä sääntökirjoissa kuitenkin todetaan, että jos tuen tarve tunnistetaan ennen varhaiskasvatuksessa aloitusta, ohjataan lapsi kunnalliseen varhaiskasvatukseen. Toisessa näistä sääntökirjoista vaaditaan palveluntuottajan järjestämään

varhaiserityisopettajan palvelut joko ostamalla palvelun tai tuottamalla palvelun itse ja on määritellyt tehostettua tukea tarvitsevan lapsen palvelusetelin arvon olevan 1,25–1,5-kertainen ja määriteltävän jokaisen lapsen kohdalla erikseen toimintavuodeksi kerrallaan. Kahdessa sääntökirjassa taas pyritään noudattamaan inklusion periaatetta myös palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen osalta ja lapselle pyritään järjestämään tuki lapsen varhaiskasvatuspaikkaan palveluntuottajasta riippumatta. Toisessa näistä sääntökirjoista ilmaistaan että ”*Palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen tulee vastata kunnallisen palvelun tasoa myös lapsen tuen osalta*”. Näissä kahdessa sääntökirjassa palveluseteliä voidaan korottaa kertoimella 1,5–3 lapsen tuen tarpeen yksilöllisen arvioinnin mukaan. Toisessa näistä varhaiserityisopettajan palvelut tuottaa kunta mutta ilmeisesti lapsen varhaiskasvatusyksikön sijaitessa toisen kunnan alueella, edellytetään varhaiserityisopettajan palveluiden tuottamista osin yksikön sijaintikunnalta sillä sääntökirjassa todetaan:

*”Mikäli yleinen tuki ei riitä, yksityisen palvelun tuottaja ottaa lapsen huoltajan kanssa neuvoteltuaan yhteyttä palveluntuottajan sijaintikunnan varhaiskasvatuksen erityisopettajaan. Erityisopettaja varmistaa, että yleisen tuen menetelmät ovat käytössä, ja että lapsen varhaiskasvatussuunnitelma tai esiopetuksen oppimissuunnitelma on asianmukaisesti laadittu, tarkistettu ja arvioitu yhdessä vanhempien kanssa. -- Mikäli lapsi tarvitsee tehostettua tai erityistä tukea, edellytetään yhteistyötä sekä palveluntuottajan sijaintikunnan että lapsen kotikunnan varhaiskasvatuksen erityisopettajien kesken.”*

Toisessa näistä sääntökirjoista ei yksiselitteisesti käy ilmi tuottaako varhaiserityisopettajan palvelut kunta vai palveluntuottaja. Tutkijan tulkinta kuitenkin on että, varhaiserityisopettajan palvelut tuottaa palveluntuottaja sillä sääntökirjassa todetaan:

*”Tuottaja sitoutuu varmistamaan, että jokaisessa varhaiskasvatusyksikössä on käynyt marraskuun loppuun mennessä varhaiskasvatuksen erityisopettaja kartoittamassa varhaiserityiskasvatuksen tarpeet. Varhaiskasvatuksen erityisopettaja raportoi käynnistä -- kaupungille joulukuun alkuun mennessä.”*

Tässä sääntökirjassa kerrotaan, että korotettu setelin arvo (1,25) on mahdollista saada myös ”*suomea taitamattomalle*” lapselle, silloin kun lapsi on yli 3-vuotias, ei ymmärrä puhuttuja ohjeita tai tule kielellisesti ymmärretyksi eikä kehityksessä ilmene muita huolen aiheita ja lapsiryhmän lapsista

vähintään 25% on vieraskielisiä. Yhdessä sääntökirjassa lähestytään tuen asioita osin ristiriitaisesti. Toisaalta todetaan, että ”*mikäli asiakkaan päivähoito vaatii isoja henkilöstöresursseja tai toimintaympäristöön tehtäviä laajoja muutoksia, asiakas ohjataan kunnalliseen varhaiskasvatukseen*”. Jäljempänä kuitenkin ilmenee, että mikäli lapella on tuen tarpeen arvioinnin perusteella todettu tehostetun tai erityisen tuen tarve, voidaan hänelle myöntää korotettu (1,4 tai 3) palveluseteli. Tuen tarpeen arviointia ohjaa ja korotetun palvelusetelin voimassaolon määrittää kunnan varhaiseryisopettaja mutta sääntökirjasta ei muutoin ilmene edellytetäänkö palveluntuottajalta itseltään varhaiseryisopettajan palveluita. Tässä sääntökirjassa kerrotaan, että heinäkuulta ei makseta palveluseteliä korotettuna.

#### 5.2.4 Palvelusetelin arvo

Sääntökirjoihin ei pääasiassa ole kirjattu palvelusetelin arvoa mikä onkin ymmärrettävää, sillä arvo kerrotaan sääntökirjoissa tarkistettavan pääasiassa kahden vuoden välein. Tässä tutkimuksessa ei siis päästä arvoja vertailemaan tai pohtimaan voivatko erisuuriset setelit vaikuttaa varhaiskasvatuksen laatuun. Sen sijaan sääntökirjoissa on kerrottu, miten lapsen ikä vaikuttaa palvelusetelin arvoon. Asetuksessa lasten päivähoidosta (2015/1282, 6§) säädetään, että ”*päiväkodissa tulee hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annaetussa laissa (272/2005) -- säädetty ammatillinen kelpoisuus enintään kahdeksaa kokopäivähoidossa olevaa kolme vuotta täyttänyttä lasta kohden. Enintään neljää alle kolmivuotiaasta lasta kohden tulee päiväkodissa hoito- ja kasvatustehtävissä olla vähintään yksi henkilö, jolla on edellä säädetty ammatillinen kelpoisuus.*” Alle kolmevuotiaat siis vaativat kaksinkertaisen henkilöstöresurssin, kun palvelua tuotetaan lainmukaisella henkilöstömitoituksella. Kuten jo aiemmin tässä luvussa todettiin, yhdessä aineiston sääntökirjoista kuitenkin todetaan, että kunnassa ryhmäkokoja ei ole kasvatettu vaan seitsemään yli kolmevuotiaasta lasta kohden tulee olla yksi kasvattaja. Tässä sääntökirjassa on kuitenkin annettu palveluntuottajille vapaus itse päättää kumpaa suhdelukua käyttävät ja vain suositeltu pienempää suhdelukua. Sääntökirjoissa alle kolmevuotiaiden setelin arvot vaihtelevat. Alimmillaan kerroin on 1,46 ja korkeimmillaan 1,75. Kunnassa, jossa suositellaan pienempää suhdelukua käytettäväksi, kerroin on 1,51 – myös silloin kun palveluntuottaja päättää käyttää suhdelukua 1/8.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Johtopäätöksissä esiin nostetaan tutkimuksen keskeisiä tuloksia ja liitetään ne aiheesta käytävään laajempaan keskusteluun. Luvussa hahmotetaan yksityisen ja julkisen varhaiskasvatuksen rajapintaa pohtimalla millaisia funktioita sääntökirjoille syntyy osana varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistä.

Aineiston sääntökirjat sisältävät paljon suoraan laeista johtuvaa tekstiä sekä lainauksia Sitran palvelusetelin sääntökirja -mallista. Sitran mallin seuraaminen on toisinaan johtanut siihen, että varhaiskasvatuspalveluiden sijasta tuotetaan puhetta varhaiskasvatuksesta osana sosiaali- tai terveystalvaeluita. Kieleltään sääntökirjat ovat pääosin toteavia ja käskeviä mutta osin myös suosittellavia. Suositteleva esiintyy etenkin palveluntuottajan oikeudessa periä asiakasmaksuja kesäajalta. Esimerkiksi Kouvolassa palveluntuottajia suositellaan perimään (kesäajalla) perheiden omavastuuosuus enintään 11 kuukaudelta vuodessa, mikäli lapsi on ollut varhaiskasvatuksessa toimintavuoden kaikkina kuukausina. Suositukset eivät toimijoita kuitenkaan velvoita, sillä esimerkiksi Kouvolassa kaksi palvelusetelitoimijaa ilmoittaa perivänsä asiakkailta osan omavastuuosuudesta siitakin huolimatta, ettei perhe käytä varhaiskasvatuspalveluita lainkaan heinäkuussa (ks. Kouvolan kaupungin internet-sivut). Sääntökirjoja laadittaessa onkin siis hyvä tiedostaa, mitkä ovat sellaisia ehtoja, joiden noudattaminen on välttämätöntä ja milloin suositteleva riittää.

Käytetyt käsitteet eivät sääntökirjoissa aina näyttäydy johdonmukaisina ja esimerkiksi käsitteitä ”asiakas” ja ”omavastuuosuus” käytetään osittain huolimattomasti. Ehkäpä asiakkaan palveluntuottajalle maksamalle maksulle tulisikin olla kaksi eri käsitettä. Toinen kuvaamaan kunnallisen asiakasmaksun summaa ja toinen kunnallisen asiakasmaksun ylittävää osuutta, sillä johdonmukaisinta käsitteen käyttö oli kunnissa, joissa oli määritelty, ettei asiakkaan maksama hinta palveluntuottajalle saa ylittää kunnallisen asiakasmaksun määrää. Asiakkaalla viitataan paitsi lapseen mutta myös lapsen huoltajiin. Käsitteistä, kuka on asiakas tulisi kunnissa kuitenkin olla kirkkaana, sillä silloin, kun palvelua tuotetaan voittoa tavoitellen ja lasten huoltajat tekevät valintoja, on asiakastyytyväisyys suuressa roolissa. Lasten huoltajat eivät kuitenkaan pysty määrittämään

varhaiskasvatuksen laatua (Mocan 2001) vaan huoltajat arvioivat asiakaskokemusta. Siksi kunnan sääntely ja valvonta ovat varhaiskasvatuksen laadun osalta ehdottoman tärkeitä. Lisäksi sääntökirjat sisältävät joitakin epätarkkoja ilmauksia koskien esimerkiksi asiakkaan oikeutta hakea omavastuuosuuteen toimeentulotukea, asiakkaan tulojen oleellista muutosta ja asiakkaan oikeutta tehdä oikaisuvaatimus palvelusetelin arvoa koskevaan päätökseen. Koska sääntökirjat sisältävät paljon laeista johtuvaa sisältöä ja laki normittaa niin vahvasti palvelusetelillä tuotettuja varhaiskasvatuspalveluita, on lakimiehen käyttö sääntökirjoja laadittaessa välttämätöntä.

Sääntökirjojen funktiona näyttäisi osin olevan palvelusetelilain (2009/569, 1§) tavoitteiden edistäminen. Ensimmäisenä lain tavoitteena on asiakkaan valinnan mahdollisuuksien lisääminen. Asiakkaan valinnan mahdollisuuksien lisääminen on palvelusetelijärjestelmän ominaispiirre ja sääntökirjoissa tämä tavoite näyttäytyy lähinnä siten että kunnat toteavat Sitran mallia seuraten että *”Palvelusetelin käyttäjällä on kuitenkin muista järjestämistavoista poiketen oikeus valita haluamansa kunnan hyväksymä palvelun tuottaja”* (Sitra 2011, 3). Sääntökirjojen avulla emme pääse käsiksi siihen, toteutuuko asiakkaiden toivomusten, mielipiteiden ja yksilöllisten tarpeiden huomiointi aidosti käytännössä vai onko uhkana, että esimerkiksi päiväkotiin kuljetut päivittäiset matkat pitenevät kohtuuttomiksi, jos asiakas ei hyväksy tarjottua palveluseteliä palvelun järjestämismuodoksi.

Kaikissa tutkimuksen sääntökirjoissa kerrotaan, että palveluseteli voidaan myöntää lapselle, joka olisi muutoinkin oikeutettu kunnan järjestämään varhaiskasvatuspalveluun ja näin valinnan mahdollisuus näyttäytyy laajana. Osassa sääntökirjoista kuitenkin pidetään kunnalla oikeus rajata harkintansa mukaan asiakkaat, joille palveluseteliä ei myönnetä ja todetaan, että mikäli lapsen varhaiskasvatus vaatii isoja henkilöstöresursseja tai toimintaympäristöön tehtäviä laajoja muutoksia, lapsi ohjataan kunnalliseen varhaiskasvatukseen. Palveluseteli ei siis ole kaikkien saatavilla näissä kunnissa, mikä rajaa valinnan mahdollisuuksia.

Valinnan mahdollisuuksiin liittyy oleellisesti myös se, kuinka vahva mandaatti palveluntuottajalla on asiakkaiden valitsemiseen. Lähtökohtaisesti yrittäjällä on mahdollisuus valita asiakkaansa. Valinnan perusteiden tulee kuitenkin olla syrjimättömiä. Aineiston sääntökirjoissa kolme kuntaa antoikin palveluntuottajille täyden vapauden valita asiakkaansa. Kahdessa sääntökirjassa kuitenkin määrätään, että palveluntuottajan on sitouduttava ottamaan palvelusetelin saaneita asiakkaakseen. Lisäksi kolmessa sääntökirjassa todetaan, että *”palveluntuottaja sitoutuu noudattamaan päätöstä asiakkaalle myönnetystä palvelusetelistä”*.

Asetuksessa lasten päivähoidosta (1973/239, 6§) säädetään yli kolmevuotiaiden suhdeluvuksi 1/8 ja alle kolmevuotiaiden 1/4. Alle kolmevuotiaan varhaiskasvatus vaatii siis kaksinkertaisen henkilöstöresurssin. Kuusikko-työryhmän selvityksessä kuuden suurimman kaupungin varhaiskasvatuksen palveluista ja kustannuksista kunnallisessa päiväkodissa järjestetyn varhaiskasvatuksen kustannuksista 67,4 prosenttia muodostui henkilöstökuluista ja 32,6 prosenttia muista kuluista (Hiekkavuo 2017, 21). Laskelman mukaan toimittaessa suhdeluvulla 1/8 alle kolmevuotiaan varhaiskasvatus olisi tällöin 1,7 kertaa kalliimpaa kuin yli kolmevuotiaan, jos muut kustannukset pysyvät samana ja henkilöstökustannukset ovat kaksinkertaiset. Suhdeluvulla 1/7 alle kolmevuotiaan hoito olisi 1,5 kertaa kalliimpaa. Asian määrittely ei toki ole näin yksiselitteistä mutta antaa suuntaa arvioitaessa alle kolmevuotiaan lapsen varhaiskasvatuksen kustannuksia. Kun otetaan huomioon, että palvelusetelilaissa (2009/569, 7§) säädetään, että palvelusetelin arvon *kohtuullisuutta arvioitaessa on otettava huomioon muun muassa kustannukset, jotka aiheutuvat kunnalle vastaavan palveluntuottamisesta kunnan omana tuotantona tai hankkimisesta ostopalveluna*, näyttäisi siltä, että osa tämän tutkimuksen kunnista pystyy tuottamaan alle kolmevuotiaille varhaiskasvatusta huomattavan edullisesti, sillä neljässä kunnassa alle kolmevuotiaan palvelusetelin kerroin oli 1,46–1,6. Yhdessä kunnassa alle kolmevuotiaan palvelusetin arvo oli 1,7ertainen ja yhdessä 1,75ertainen verrattuna yli kolmevuotiaan palveluseteliin. Kunnassa, jossa omana tuotantona tuotetaan varhaiskasvatusta suhdeluvulla 1/7 alle kolmevuotiaan palvelusetelin kertoimeksi on määriteltä 1,51 – myös silloin kun palveluntuottaja päättääkin käyttää suhdelukua 1/8. Jos alle kolmevuotiaan palvelusetelin arvo on hyvin alhainen, se ei välttämättä kannusta palveluntuottajia tuottamaan varhaiskasvatusta alle kolmevuotiaille.

Asiakkaan valinnan mahdollisuuteen liittyy oleellisesti myös se, kuinka turvattu asiakkaan asema on palvelusetelijärjestelmässä. Sääntökirjojen funktiona on osin rajata asiakkaan ja palveluntuottajan oikeutta sopia palvelusta ja näin mahdollisesti pyrkiä turvaamaan asiakkaan asemaa. Kaikissa aineiston sääntökirjoissa on jollakin tapaa esimerkiksi rajattu palveluntuottajan oikeutta hinnoitella palveluaan ja määritellä päiväkotien aukioloaikoja. Niissä myös vaaditaan palveluntuottajaa ilmoittamaan kunnalle palvelusopimuksen irtisanomisen perusteista ja rajataan usein palveluntuottajan oikeutta laskuttaa asiakasta irtisanomisajalta. Sääntökirjoissa myös huolehditaan asiakastyytyvyydestä ja vaaditaan toimittamaan selvitys reklamaatioista kunnalle. Sääntökirjoissa on myös kirjauksia, jotka eivät tuota asiakkaalle tutkijan tulkinnan mukaan riittävää turvaa. Esimerkiksi silloin kun kunta tekee sääntökirjaan muutoksen, velvoittaa se palveluntuottajaa ilmoittamaan joko 30 tai 60 päivän kuluessa haluttomuudestaan sitoutua sääntökirjan muuttuneisiin



ehtoin. Tällöin palveluntuottajan hyväksyntä perutaan. Uudet ehdot astuvat voimaan aikaisintaan joko 30 tai 60 päivän kuluessa sääntökirjan muuttamisesta. Asiakkaan näkökulmasta 30 ja 60 päivän määräajat näyttäytyvät kuitenkin ongelmallisina silloin, jos tuottaja ei uusiin ehtoihin sitoudu ja tuottajan hyväksyntä perutaan. Tällöin asiakas joutuu joko maksamaan palvelun itse, käyttämään yksityisen hoidon tukea tai hakemaan kunnallista varhaiskasvatuspaikkaa, jolloin jonotusaika voi olla jopa 4 kuukautta. Asiakkaana asema olisi turvatumpi, jos tuottajan tulisi ilmoittaa haluttomuudestaan sitoutua uusiin ehtoihin 30 tai 60 päivän kuluessa mutta hyväksyntä peruttaisiin aikaisintaan 4 kuukauden kuluttua ilmoituksesta. Myös palveluntuottajan velvollisuudessa ilmoittaa hinnan muutoksista tulisi asiakkaan jonotusaika kunnalliseen varhaiskasvatukseen ottaa huomioon ja asiakkaan asema olisi tutkijan näkemyksen mukaan turvatumppaa, mikäli palveluntuottajat velvoitettaisiin ilmoittamaan hinnan muutoksista neljä kuukautta ennen muutosta. Aineiston sääntökirjoissa hinnanmuutoksista velvoitetaan ilmoittamaan kolme kuukautta ennen muutosta.

Asiakkaan valinnan mahdollisuuksien kannalta on myös oleellista, että asiakas saa tarpeeksi informaatiota palveluista ja palveluprosessista. Kaikki sääntökirjat sisältävät velvoitteita ja oikeuksia niin kunnille kuin lasten huoltajillekin ja niissä on kuvattu palveluseteliprosessia siten, että niitä voitaisiin käyttää kunnan menettelytapaohjeena. Asiakkaiden prosessi sekä oikeudet ja velvollisuudet palveluseteliä käytettäessä ovat vahvasti tuotettuja kunnan menettelytapakuvausten kautta. Osin asiakkaille on tuotettu velvollisuuksia myös suoraan. Kolme aineiston sääntökirjoista ei kuitenkaan ole saatavilla vapaasti kuntien internet-sivuilta eikä asiakirjojen siis ilmeisesti katsota sisältävän asiakkaille oleellista tietoa. Onkin mahdollista, että kunnissa on tuotettu asiakkaille omia ohjeistuksia ja käsikirjoja palveluseteliin liittyen. Sääntökirjojen ja muiden asiakkaan asemasta, oikeuksista ja velvollisuuksista kertovien asiakirjojen tulisi olla asiakkaiden saatavilla.

Palvelusetelilain (2009/569, 1§) toisena tavoitteena on monipuolisten ja laadukkaiden palveluiden saatavuuden parantaminen (HE 20/2009, 1.1). Aineiston sääntökirjoissa palveluntuottajan nähdään vastaavan siitä, että toimitilat ja toiminnan sisältö ovat varhaiskasvatusta normittavan lainsäädännön mukaista. Palvelusetelilaissa (2009/569, 5§) palvelusetelillä tuotettujen palvelujen tulee lisäksi vastata *vähintään sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta*. Sääntökirjoissa asetetaan hyväksymiskriteereitä sekä velvollisuuksia ja vastuuta palvelusetelitoimijoille mutta niihin on kuitenkin kirjattu vain vähän erityisiä lakia ja varhaiskasvatussuunnitelmaa ylittäviä vaateita koskien palvelun sisältöä. Sen sijaan yhdessä sääntökirjassa palveluntuottajille annetaan oikeus tuottaa palvelua suuremmalla suhdeluvulla kuin kunnan omana tuotantona tarjoamissa

varhaiskasvatuspalveluissa. Tämä on tutkijan tulkinnan mukaan palvelusetelilain (2009/569, 5§) vastainen menettely.

Aineiston sääntökirjoissa tuotetaan vain vähän sisältöä palvelusetelillä tuotettujen palveluiden valvonnasta. Niiden funktiona ei näyttäisikään olevan valvonnan välineenä toimiminen vaan kunnilla on mahdollisesti muita asiakirjoja tai ohjeistuksia, joissa esimerkiksi tarkennetaan ohjaus- ja valvontakäyntien määrää ja sisältöä tai käytäntöjä omavalvontasuunnitelmaan ja päiväkirjoihin liittyen.

Palveluiden monipuolisuuden ja palvelusetelijärjestelmän toiminnan kannalta on tärkeää, että kunta hallitsee palvelusetelijärjestelmää siten, että se on tasapainoinen (ks. Warner ja Gradus 2011). Tähän aineiston sääntökirjoissa on tuotettu kuitenkin vain niukasti sisältöä. Palvelusetelilaissa (2009/569, 4§) kunnan hyväksyntä on palveluntuottajakohtainen. Kolmessa sääntökirjassa on kuitenkin rajattu, että palveluntuottajaksi hyväksyntä on yksikkökohtainen. Hyväksyntä tässäkin tapauksessa on kuitenkin myönnettävä, jos yksikkö täyttää kriteerit, joten varsinaisesti yksikkökohtainen hyväksyntäkään ei tuota järjestelmän hallintaa. Lisäksi yhdessä sääntökirjassa ilmaistaan, että *”kunnalla on mahdollisuus rajata vuosittain myönnettävien palvelusetelien määrää talousarvion puitteissa”* ja toisessa velvoitetaan palveluntuottaja antamaan kunnalle yleiset tiedot toiminnastaan ja sen kehittämissuunnitelmista sekä palvelutuotannossaan tapahtuvista muutoksista, mikäli niillä on vaikutusta palvelusetelillä tapahtuvaan palveluun. Missään sääntökirjassa ei esimerkiksi rajata palveluntuottajien määrää tai osuutta palvelutuotannosta vaan kaikki kriteerit täyttävät toimijat näytettäisiin hyväksyttävän palvelusetelituottajiksi. Yksi toimija voi siis saavuttaa monopoliaseman kunnassa esimerkiksi silloin, jos toimija yrityskauppojen seurauksena saakin haltuunsa suurimman osan kunnan palvelusetelituotannosta. Linjauksia, joiden pyrkimyksenä olisi hallita palvelusetelijärjestelmää saattaisi olla löydettävissä kuntien strategioista mutta sääntökirjoihin niitä ei ole kirjattu.

Missään sääntökirjassa ei ole tuotettu sisältöä, jotka vahvistaisivat pienten tai voittoa tavoittelemattomien toimijoiden asemaa palvelusetelijärjestelmässä. Sen sijaan kuudessa sääntökirjassa vaaditaan, että tuottajalla on oltava internet-sivut ja viisi kuntaa edellyttää, että palveluntuottajan on käytettävä kunnan sähköistä asiakastietojärjestelmää. Tässä aineistossa sääntökirjoissa kuitenkin kerrotaan kuntien vastaavan tietojärjestelmän kustannuksista. Esimerkiksi Jyväskylän kaupunki velvoittaa palvelusetelitoimijat itse maksamaan asiakastietojärjestelmän ja kaupungin ylläpitämän rekisterin kustannukset (ks. Jyväskylän kaupungin Hakemus

palvelusetelipalvelun tuottajaksi –lomake). Kolmessa sääntökirjassa asetetaan palveluntuottajan hyväksymisen ehdoksi, että palveluntuottaja ei saa saada kunnan antamaa tai muuta julkista tukea palvelusetelillä tuotettaviin palveluihin. Lisäksi yhdessä määrätään, ettei tuottaja voi myöskään saada raha-automaattiyhdistyksen tukea. TE-keskuksen palkkatukea ei ole rajattu julkisista tuista pois, joten myöskään sitä ei palvelusetelitoimija voi näissä kunnissa käyttää esimerkiksi tuottaessaan päiväkodin puhtaanapidon tai ruokahuollon palveluita. Yhdessä sääntökirjassa palvelusetelipäiväkodilta vaaditaan aidattu piha sekä kerrotaan että kunta vastaanottaa ainoastaan sähköisiä laskuja. Nämä näennäisesti pieniltä tuntuvat vaatteen saattavat kuitenkin olla suuria pienelle palveluntuottajalle. Ei ole lainkaan itsestään selvää, että pieni toimija pystyisi esimerkiksi ylläpitämään internet-sivuja tai laskuttamaan sähköisesti.

Kolmantena tavoitteena palvelusetelilakiin (2009/569, 1§) on kirjattu yhteistyön edistäminen kunnan ja palveluntuottajan välillä. Aineiston sääntökirjoissa palveluntuottajia veloitetaan yhteistyöhön kunnan kanssa sekä osallistumaan kunnan järjestämiin kehittämiskokouksiin. Tarkemmat yhteistyötä kuvaavat kirjaukset liittyvät lähinnä palveluseteliprosessiin ja palveluntuottajan velvollisuuden toimittaa vaadittavat tiedot ja asiakirjat kunnalle. Dialogin syntymiseen viitataan lähinnä tilanteissa, jossa hinnankorotusperiaatteisiin on tehtävä muutoksia. Kuudessa sääntökirjassa todetaan, että tällaisissa tilanteissa kunnan ja palveluntuottajan välillä käydään erilliset neuvottelut.

Kunnan ja palveluntuottajan väliseen yhteistyöhön liittyy kysymys toimijoiden suhteesta ja rooleista sekä vastuiden ja velvollisuuksien jakaantumisesta ja sääntökirjojen funktiona onkin näiden määrittäminen. Aineiston sääntökirjoissa kunnan rooli nähdään pitkälti palvelusetelilain mukaisena ja kaiken kaikkiaan aineiston sääntökirjoissa kunnille tuotetaan velvollisuus ylläpitää koneistoa, joka mahdollistaa palvelusetelijärjestelmän toiminnan. Palveluntuottajan nähdään vastaavan sopimussuhteesta asiakkaan kanssa sekä siitä, että toimitilat ja toiminnan sisältö ovat varhaiskasvatusta normittavan lainsäädännön mukaista. Toimijan nähdään myös vastaavan lain mukaisesti työnantajavelvoitteistaan. Neljässä sääntökirjassa vaaditaankin tuottajaa esittämään pyynnöstä selvitys sosiaaliturvamaksujen ja muiden työnantajan velvoitteiden maksamisesta. Yksi kunta vaatii lisäksi, että johtamisen vastuut ja tehtävät on määriteltävä ja että päiväkodissa noudatetaan säännöllisiä palaveri- ja kehityskeskustelukäytäntöjä.

Useissa sääntökirjoissa palveluntuottajan nähdään vastaavan myös toiminnan kokonaisuudesta tukipalveluineen (siivous, ruokapalvelu, turvallisuus ja kiinteistön huolto). Vain yhdessä

sääntökirjassa määrätään, että ateriapalvelusta huolehtii joko tehtävään erikseen palkattu henkilö tai se hankitaan alihankintana. Viidessä sääntökirjassa vaaditaan tarvittaessa tuottajaa esittämään selvityksen tukipalveluista joko hyväksymisen yhteydessä tai muutoin. Missään aineiston sääntökirjassa ei vaadita kunnan nähtäväksi henkilöstön työsopimuksia tehtävän kuvan ja työajan jakaantumisen selvittämiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön selvityksessä varhaiskasvatuksen yksityisistä palveluista (2017) osa kunnista arvioi, että yksityisissä päiväkodeissa toimii kasvatushenkilökunnan lisäksi siivous- ja keittiöhenkilökuntaa vain joissain tapauksissa (siivoushenkilökunnan kohdalla 44 prosenttia ja keittiöhenkilökunnan kohdalla 56 prosenttia). Erillistä siivoushenkilökuntaa ei toiminut lainkaan yksityisissä päiväkodeissa 11 prosentissa kuntia ja keittiöhenkilökuntaa 15 prosentissa kuntia. 15 prosenttia kunnista ei tiennyt, toimiiko yksityisissä päiväkodeissa siivoushenkilökuntaa ja kymmenen prosenttia ei tiennyt toimiko yksityisissä päiväkodeissa keittiöhenkilökuntaa. (Riitakorpi ym. 2017, 32–33.) Jotta pystytään turvaamaan se, että varhaiskasvatuksen perustehtävään varattu henkilöstö- ja aikaresurssi kohdentuu oikein, tulisi sääntökirjoissa säännellä tukipalveluiden tuottamista vahvemmin.

Aineiston sääntökirjoissa kuvataan myös kunnan ja palveluntuottajan suhdetta. Aineiston sääntökirjojen funktiona ei ole olla sopimus kunnan ja palveluntuottajan välillä. Tämä onkin luontevaa sillä, palvelusetelijärjestelmässä kunta ei tule sopimusosapuoleksi, vaan sopimussuhde muodostuu asiakkaan ja palveluntuottajan välille (Melin ym. 2012, 17).

Osin sääntökirjojen funktiona näyttäisi olevan myös kunnan lakisääteisten tehtävien ulkoistaminen tai osoittaminen palveluntuottajien vastuulle, sillä aineiston sääntökirjoissa palveluntuottajien katsotaan vastaavan osin myös kunnan lakisääteisistä velvoitteista. Kolmessa sääntökirjassa esimerkiksi vaaditaan palveluntuottajaa sitoutumaan tiedottamaan asiakasta ”*palvelusetelin arvon maksamista koskevista ehdoista*” tai ”*palvelusetelin arvoon vaikuttavista tekijöistä*”. Palvelusetelilaissa (2009/569, 6§) velvollisuus selvittää asiakkaalle palvelusetelin arvo ja omavastuuosuuden määräytymisen perusteet asetetaan kuitenkin kunnalle. Toki näissäkin kuten kaikissa muissakin aineiston sääntökirjoissa kunnan velvollisuus asiakasohjauksesta on myös tehty näkyväksi. Lisäksi kaikissa sääntökirjoissa ilmaistaan tuottajien vastaavan henkilöstönsä täydennyskoulutuksesta. Varhaiskasvatuslaissa (28.12.2012/909, 27 §) säädetään että ”*kunnan on huolehdittava siitä, että lasten päivähoidon henkilöstö peruskoulutuksen pituudesta, työn vaativuudesta ja toimenkuvasta riippuen osallistuu riittävästi sille järjestettyyn täydennyskoulutukseen*”. Yhdessä sääntökirjassa palveluntuottaja sitoutetaan kuvaamaan kunnalle, miten sen henkilöstö ylläpitää ammattitaitoaan. Toisessa sääntökirjassa taas velvoitetaan

palveluntuottaja mahdollistamaan henkilökunnan osallistumisen kunnan tarjoamaan varhaiskasvatukseen liittyvään koulutukseen. Aineistossa ainakin yhdessä sääntökirjassa vaaditaan palveluntuottajaa itse tuottamaan tai ostamaan varhaiserityisopettajan palvelut. Varhaiskasvatuslaissa (1976/36, 4a§) säädetään, että ”*kunnan käytettävissä on oltava lasten päivähoidossa esiintyvää tarvetta vastaavasti erityislastentarhanopettajan palveluja*”. Kunnan lakisääteisten tehtävien osoittaminen palveluntuottajille ilmentää asiakirjojen luonnetta toimijoina eli sitä, että tekstit eivät pelkästään toisinnalla lainsäädäntöä vaan myös muokkaavat varhaiskasvatusinstituutiota. Tehtävien ulkoistaminen voi viestiä käänteestä yhteisöllisestä vastuusta kohti yksityistä, mikä voi heijastaa käsityksiä varhaiskasvatuksen paikasta yhteiskunnasta. Toisaalta velvollisuuksien osoittamisen palveluntuottajille voidaan nähdä tuottavan samalla yksityisen ja julkisen tuotannon tasavertaista asemaa.

Kaiken kaikkiaan sääntökirjoissa korostetaan asiakkaan valinnan mahdollisuuden lisäämistä mutta niissä ei läheskään aina tuoteta asiakkaille yhdenvertaista mahdollisuutta käyttää palveluseteliä vaan palveluseteli nähdään osin vaihtoehdoksi lapsille, joilla ei ole erityisiä tarpeita. Tällöin palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatus ei erityisen tuen näkökulmasta näyttäyty kunnallisessa päiväkodissa tuotetun varhaiskasvatuksen aitona, saman arvoisena kumppanina. Sääntökirjoissa ei myöskään juuri tuoteta sisältöjä, jotka synnyttäisivät aitoa dialogia eri sektoreiden ja toimijoiden välillä. Sen sijaan sääntökirjoissa tuotetaan kunnalle velvollisuus ylläpitää järjestelmää, joka mahdollistaa palvelusetelijärjestelmän ylläpidon mutta niissä ei tuoteta vahvasti palvelusetelijärjestelmän hallintaan tähtääviä sisältöjä. Palveluntuottajien nähdään vastaavan asiakassuhteesta sekä toiminnan sisällöstä mutta tämän lisäksi sääntökirjoissa pyritään osin suojelemaan asiakasta ja rajaamaan palveluntuottajan oikeutta sopia asiakkaan kanssa palvelusta. Lisäksi sääntökirjoissa osoitetaan kunnan lakisääteisiä tehtäviä palveluntuottajalle. Sääntökirjat sisältävät myös asiakkaalle oleellista tietoa mutta aina ne eivät ole asiakkaan saatavilla vapaasti internetissä.

## 7 POHDINTA

Palvelusetelijärjestelmässä palveluntuottaja ja asiakas tekevät sopimuksen palvelusta ja näin palveluntuottaja vastaa omalta osaltaan asiakassuhteesta ja palvelun sisällöstä. Palvelusetelilainsäädännön mukaan kunta on kuitenkin aina viime kädessä velvollinen huolehtimaan asiakkaita, joille se on myöntänyt palvelusetelin (Melin ym. 2012, 17). Aineiston sääntökirjoissa asiakkaan asemaa pyrittiin joiltakin osin suojaamaan. Oleellista on myös, että asiakkaat saavat oleellisen tiedon palveluseteliä käytettäessä. Palvelusetelisääntökirjojen tulisikin olla asiakkaiden saatavilla silloin, kun en sisältävät asiakkaille oleellista tietoa.

Aineiston sääntökirjat nostivat esiin kysymyksen siitä, onko palvelusetelillä tuotettu varhaiskasvatus kaikkien oikeus ja syntykö asiakkaalle aina aito valinnan mahdollisuus. Osassa sääntökirjoista palveluseteli näyttäisi olevan vaihtoehto lapsille ja perheille, joilla ei ole erityisiä tarpeita, kun taas toisissa sääntökirjoissa varhaiskasvatusta pyritään tarjoamaan palvelusetelillä kaikille lapsille ja tuomaan lapsen tarvitsema tuki lapsen luo. Lastentarha-lehdessä Turun yliopisto kasvatustieteiden laitoksen dosentti ja yliopistotutkija Päivi Pihlaja pohtii valikoivatko yksityiset päiväkodit asiakkaitaan, sillä tuen tarpeessa olevia lapsia on yksityisissä päiväkodeissa suhteellisen vähän (Komi 2018, 11). Tämän tutkimuksen aineiston valossa kyse voi osin olla siitä, että osassa sääntökirjoista rajataan asiakkaiden valinnan mahdollisuutta eikä palveluseteliä tarjota vaihtoehdoksi lapsille, joilla on tehostetun tai erityisen tuen tarpeita vaan heidät ohjataan kunnan oman tuotannon piiriin. Tämän tutkimuksen perusteella ei voida sanoa millaisia ajattelutapoja kunnissa tuen osalta on. Herää kuitenkin kysymys nähdäänkö joissain kunnissa kunnallisessa päiväkodissa annettava varhaiskasvatus laadukkaampana tuen osalta ja ovatko sääntökirjoihin kirjatut rajaukset pyrkimyksiä suojella lasta. Kun muistetaan että palvelusetelilain (2009/569, 5§) mukaan palvelusetelillä tuotetun palvelun tulee vastata *vähintään sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta* ja että yhdenvertaisuuslain (2014/1325, 8§) mukaan ketään ei saa syrjiä *muun muassa kielen, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella* on perusteltua pohtia, mitä merkitsee, jos kunnat eivät vaadi palvelusetelitoimijoilta kunnallisen toiminnan kanssa yhdenvertaista laatua myös tuen osalta ja näin mahdollista kaikille lapsille varhaiskasvatusta palvelusetelillä tuotettuna palveluna.

Suomessa on poliittisen päätöksenteon tuloksena luotu yksityisille toimijoille mahdollisuus tuottaa varhaiskasvatuspalveluita elinkeinonaan. Nämä toimijat tekevät työtään niissä puitteissa, jotka heille lainsäädännöllä ja kunnissa luodaan. Toimijoiden tulee toimia normittavan lainsäädännön mukaisesti mutta tämän lisäksi kunnilla on merkittävä rooli laajemmin koulutusjärjestelmämme periaatteiden vaalimisessa ja siitä, että palvelusetelilain (2009/569, 5§) mukaisesti palvelusetelillä tuotettu palvelu vastaa *vähintään sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta*. Pohdintaa voivat herättää esimerkiksi kysymys sosiaalisesta inklusiosta ja yhdenvertaisuudesta. Suomessa peruskoulujärjestelmä perustuu oppilaaksi ottamiseen ja lähikouluperiaatteeseen. Varhaiskasvatuksen osalta asia ei ole yhtä selkeä mutta pedagogiikkamme perustuu inklusion, osallisuuden ja moninaisuuden periaatteille. Koska lailla ei asiasta säädetä, rakentavat kunnat tältä osin varhaiskasvatusta omista lähtökohdistaan käsin. Esimerkiksi tilanteessa, jossa palvelusetelitoimija perustaa tiedepainotteiden kampuspäiväkodin yliopiston tiloihin saattaisi kunta mahdollisesti päästä pohtimaan, kuinka monimuotoisuus turvataan, sillä korostettaessa valinnan vapautta vanhempien valinnat eivät välttämättä edistä sosiaalisen inklusiota ja yhdenvertaisuutta (ks. Press ja Woodrow 2005, 284). Myös esimerkiksi silloin kun kunnassa on omassa tuotannossa tehty linjauksia esimerkiksi siitä, että ryhmässä tulee toimia kaksi opettajaa tulisi vaateen johdonmukaisesti koskea myös palvelusetelitoimintaa.

Kuntien rooli on merkittävä myös varhaiskasvatuksen laadun valvonnan osalta. Ensinnäkin palvelusetelijärjestelmässä laadun takeena pidetään sitä, että asiakkaat äänestävät jaloillaan, jos he eivät ole palveluun tyytyväisiä. Asiakkaiden tyytyväisyys ei kuitenkaan välttämättä kerro tarjoamaan varhaiskasvatuksen laadusta, sillä asiakkaat pystyvät kyllä arvioimaan asiakaskokemustaan mutta heidän mahdollisuutensa arvioida varhaiskasvatuksen laatua ovat rajalliset (ks. Mocan 2001, 28–30; Press ja Woodrow 2015, 282). Lisäksi vaikka asiakkaat pystyisivätkin arvioimaan laatua ei päiväkodin vaihtaminen aina ole yksinkertaista vaan perheiden on otettava huomioon esimerkiksi päivittäin kuljettavat matkat, jonotusajat toiseen päiväkotiin sekä erityisesti lapsen sosiaalinen ympäristö ja kaverisuhteet. Toiseksi on muistettava, että silloin kun palvelua tuotetaan taloudellista voittoa tavoitellen, on organisaation perustehtäviä kaksi: laadukkaan varhaiskasvatuksen ja asiakastyytyväisyyden tuottaminen. Asiakastyytyväisyyden näkökulma voi nousta varhaiskasvatuksen laadun edelle, jos kunnissa ei ole selkeitä ohjaus- ja valvontakäytänteitä. Huolestuttavaa aineiston sääntökirjoissa oli se, että aina niissä ei johdonmukaisesti pystytty päättämään kuka on asiakas. Tästä nousee kysymys, ymmärretäänkö kunnissa asiakastyytyväisyyden ja varhaiskasvatuksen laadun ero.

Vapaus palvelun järjestäjänä tuo mukanaan myös vastuuta ja kunnat ovatkin merkittävässä asemassa rakentamassa varhaiskasvatusinstituutiomme tulevaisuutta. Palvelusetelijärjestelmä näennäismarkkinoiden sovelluksena voi olla hyvä renki mutta huono isäntä ja jotta palvelusetelijärjestelmä toimisi optimaalisella tavalla, on kuntien kyettävä hallitsemaan sitä (ks. Warner ja Gradus 2011). Palvelusetelijärjestelmän toiminnan kannalta on oleellista, että palveluverkon kokonaisuus on tasapainoinen ja siinä toimii riittävästi niin julkisia, voittoa tavoittelevia kuin voittoa tavoittelemattomiakin toimijoita rinnan, kukin omilla vahvuuksillaan toisten sektoreiden toimijoita kirittäen. Aineiston sääntökirjoissa oli vain vähän sisältöjä, jotka tähtäisivät palvelusetelijärjestelmän hallintaan tai sisältöjä, jotka tukisivat pienten toimijoiden mahdollisuutta toimia järjestelmässä. Näyttäisi siltä, että kaikki kriteerit täyttävät toimijat hyväksytään palvelusetelitoimijoiksi eikä erillisiä kutsuvalinta- tai muita kilpailutusmenettelyjä ole käytössä. Kuntien omissa strategioissa kuitenkin saattaa olla linjauksia tähän. Pelkän palvelusetelin arvon huomioimisen sijasta merkittävää on nähdä kokonaisuus ja kaikki erilaisten toimijoiden tuomat hyödyt. Yksi kirittää toisia varhaiskasvatuksen laadun, toinen asiakaskokemuksen ja kolmas kustannustehokkuuden osalta. Kumppanuus, luottamus, kunnioitus ja yhdessä tekeminen lapsen parhaaksi nousevat merkittäväksi tuotettaessa varhaiskasvatusta palvelusetelillä.

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin millaisia asiakirjoja palvelusetelisääntökirjat ovat osana varhaiskasvatuspalveluiden järjestämistä ja millaisena yksityisen ja julkisen varhaiskasvatuksen rajapinta niissä näyttäytyy. Yksityisen varhaiskasvatuksen alueella on kuitenkin vielä paljon tutkimatonta. Mielenkiintoista olisi paneutua esimerkiksi kuntien valvontakäytänteisiin tai käsityksiin palvelusetelillä tuotetun varhaiskasvatuksen laadusta.



# LÄHTEET

Alila, K. 2013. Varhaiskasvatuksen laadun ohjaus ja ohjauksen laatu. Laatusuhteet varhaiskasvatuksen valtionhallinnon ohjauskirjoissa 1972–2012. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Kasvatustieteiden tiedekunta.

Alila, K., Eskelinen, M., Estola, E., Kahiluoto, T., Kinos, J., Pekuri, H-M., Polvinen, M., Laaksonen, R. ja Lamberg, K. 2014. Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat. Taustamateriaali varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän tueksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-266-1> (9.11.2017)

Aluehallintoviraston Ilmoitus yksityisten varhaiskasvatuspalveluiden –lomake.  
<https://www.avi.fi/web/avi/lomakkeet>. (15.5.2018)

Anttonen, A. ja Sointu, L. 2006. Hoivapolitiikka muutoksessa. Julkinen vastuu pienten lasten ja ikääntyneiden hoivasta 12:ssa Euroopan maassa. Helsinki: Stakes.  
<http://www.julkari.fi/handle/10024/77671>. (12.3.2018)

Asetus lasten päivähoidosta 1973/239. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1973/19730239>. (15.5.2018)

Bunar, N. 2010. Choosing for quality or inequality: current perspectives on the implementation of school choice policy in Sweden. Journal of educational policy. Vol. 25, issue 1, 2010.  
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02680930903377415?scroll=top&needAccess=true>. (15.3.2018)

CHILDCARE-tutkimushankkeen internetsivut.  
<https://www.jyu.fi/edupsy/fi/tutkimus/tutkimushankkeet/kotisivut/childcare>. 15.3.2018.

Eskola, J. ja Suoranta, J. 2014. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.

Fredriksson, S. ja Martikainen, T. 2006. Kilpailuttaminen ja kvasimarkkinat: käsitteelliset lähtökohdat. Teoksessa Fredriksson, S. ja Martikainen, T. (toim.): Kilpailuttamisen kokemukset. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.  
s. 9–18. <https://kaks.fi/sites/default/files/Kunnat%20ja%20kilpailu%201.pdf>. (5.2.2018)

Fonecta Finder.  
<https://www.finder.fi/Yksityinen+p%C3%A4iv%C3%A4hoito/Touhula+Varhaiskasvatus+Oy/Oulu/yhteystiedot/2444025>. (8.12.2017)

Hallintolaki 2003/434. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>. (3.3.2018)

HE 20/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2009/20090020>. (15.5.2018)

HE 40/2018. Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_40+2018.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_40+2018.aspx). (15.5.2018)

Heikkilä, M., Törmä, S. ja Mattila K. 1997. Palveluseteli lasten päivähoidossa. Raportti valtakunnallisesta kokeilusta. Raportteja 216. Helsinki: Stakes.

Henkilötietolaki 1999/523. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990523>. (15.5.2018)

Hiekkavuo, A. 2017. Kuuden suurimman kaupungin varhaiskasvatuksen palvelut ja kustannukset vuonna 2016.

[https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/17\\_09\\_08\\_Kuusikko\\_varhaiskasvatus\\_2016.pdf](https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/17_09_08_Kuusikko_varhaiskasvatus_2016.pdf). (15.5.2018)

Hietamäki, J., Kuusiholma, J., Räikkönen, E., Alasuutari, M., Lammi-Taskula, J., Repo, K., Karila, K., Hautala, P., Kuukka, A., Paananen, M., Ruutiainen, V. ja Eerola, P. 2017. Varhaiskasvatus- ja lastenhoitoratkaisut yksivuotiaiden lasten perheissä: CHILDCARE-kyselytutkimuksen 2016 perustulokset. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpaperi 24/2017. Helsinki. [http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/132438/URN\\_ISBN\\_978-952-302-869-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/132438/URN_ISBN_978-952-302-869-2.pdf?sequence=1&isAllowed=y). (15.5.2018.)

Jokinen, A., Juhila, K. ja Suoninen, E. 2002. Diskurssianalyysi liikkeessä. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Jokinen, A., Juhila, K. ja Suoninen, E. 2016. Diskurssianalyysi: teoriat, peruskäsitteet ja käyttö. Tampere: Vastapaino 2016.

Jyväskylän kaupungin Hakemus palvelusetelipalvelun tuottajaksi –lomake.

[https://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskylawwwstructure/88959\\_Hakemus\\_palvelusetelituottajaksi\\_pk\\_20170301.pdf](https://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskylawwwstructure/88959_Hakemus_palvelusetelituottajaksi_pk_20170301.pdf). (20.2.2018)

Karila, K., Eerola, P., Alasuutari, M., Kuukka, A. ja Siippainen A. 2017. Varhaiskasvatuksen järjestämisen puhekehykset kunnissa. Yhteiskuntapolitiikka 4/2017. s. 392-403.

Karila, K., Kosonen, T. ja Järvenkallas S. 2017. Varhaiskasvatuksen kehittämisen tiekartta vuosille 2017–2030. Suuntaviivat varhaiskasvatukseen osallistumisasteen nostamiseen sekä päiväkotien henkilöstön osaamisen, henkilöstörakenteen ja koulutuksen kehittämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:30.

<http://www.oppimaa.fi/wp-content/uploads/sites/43/2017/07/Varhaiskasvatuksen-kehittamisen-tiekartta-vuosille-2017%E2%80%932030.pdf>. (15.5.2018)

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. 2017. Tilastoraportti. Varhaiskasvatussuunnitelman perusteiden toimeenpanon arviointi.

[https://karvi.fi/app/uploads/2018/01/Karvi\\_Esite\\_2017\\_FIN\\_web.pdf](https://karvi.fi/app/uploads/2018/01/Karvi_Esite_2017_FIN_web.pdf). (15.5.2018)

Kela, 2018. Toimeentulotuki 23.03.2018. Etuusohje.

<http://www.kela.fi/documents/10192/3464829/Toimeentulotuki.pdf>. (15.5.2018)

Kenway, J. ja Epstein D. 1996. Introduction: the marketisation of school education: feminist studies and perspectives. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*. Vol. 17, issue 3, 1996. s. 301–314. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0159630960170301?journalCode=cdis20>. (16.3.2018)

Kinos, J. 1999. Vuoropuhelua lähihistorian dokumenttien kanssa. Teoksessa Ruoppila, I, Hujala, E, Karila, K, Kinos, J, Niirainen, P ja Ojala, M. (toim.): *Varhaiskasvatuksen tutkimusmenetelmät*. Jyväskylä: Gummerrus Kirjapaino Oy. s. 73-88.

Kouvola. Kouvolan kaupungin internet-sivut.

<https://www.kouvola.fi/index/paivahoitojavarhaiskasvatus/lastenhoidontuet/perhetuet.html>. (28.3.2018)

Kuntaliitto. 2017. Väestötietoja kunnittain.

<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/vaestotietoja-kunnittain>. (20.1.2018)

Kuusikkokunnat. 2018. Kuusikko-työryhmän internet-sivut. <http://www.kuusikkokunnat.fi/>. (1.4.2018)

Komi, T. 2018. Tuki jakautuu eriarvoisesti. *Lastentarha*. 2/2018. s. 10-12.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 2000/812.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000812>. (15.3.2018)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä 2009/569.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090569>. (15.5.2018)

Laki toimeentulotuesta 1997/1412. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412>. (5.5.2018)

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 2011/922. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110922>. (15.5.2018)

Le Grand, J. 1991. Quasi-Markets and Social Policy. *The Economic Journal*. Vol. 101, No. 408, 1991. s.1256–1267.

Luoma-Aho, H. 2018. Alajärven kaupungin varhaiskasvatuspäällikkö. Haastattelu 10.1.2018.

Melin, T., Koila, T., Tuominen-Thuesen, M. ja Uotinen, S. 2012. *Palveluseteliopas. Käsikirja palvelusetelin käyttöönotolle ja hinnoittelulle*. Suomen itsenäisyyden juhlarahaston julkaisusarja 302. Helsinki: Hakapaino Oy.

Mikkola, H. 2003. Kansainväliset kokemukset palvelusetelien käytöstä sosiaali- ja terveydenhuollossa. *Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita* 2003:15.

Mikkola, E. 2018. Lieksan varhaiskasvatuksen aluejohtaja Elina Mikkola. Haastattelu 10.1.2018.

Mocan, H. 2001. Can consumers detect lemons? Information asymmetry in the market for childcare. *National Bureau of Economic Research, WP 8291*. Cambridge.

<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/000494410504900305>. (15.5.2018)

Oulasvirta, L., Ohtonen, J. ja Stenvall, J. 2002. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja, ISSN 1236-2050; 2002:19.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/69987/julkaisu.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. (15.5.2018)

Opetushallitus. 2018. Opetushallituksen internet-sivut.

[https://www.oph.fi/saadokset\\_ja\\_ohjeet/lainsaadanto/varhaiskasvatus](https://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/lainsaadanto/varhaiskasvatus). (17.5.2018)

Osakeyhtiölaki 2006/624. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060624>. (15.5.2018)

Pajunen. 2018. Palvelusetelisääntökirja. Jyväskylän varhaiskasvatuksen palveluasiantuntija Tuija Pajunen sähköpostiviesti 15.1.2018. Vastaanottaja Saila Rissanen. Sähköpostikeskustelu, jossa selvitettiin, onko Jyväskylän kaupungilla varhaiskasvatuksen palvelusetelisääntökirja.

Parker, I. 1992. Discourse dynamics: Critical analysis for social and individual psychology. London: Routledge.

Phillips N., Lawrence T.B. ja Hardy C. 2004. Discourse and institutions. Academy of Management Review. Vol. 29, No. 4, 2004. s. 635–652.

<https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/amr.2004.14497617>. (15.5.2018)

Perusopetuslaki 1998/628. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>. (15.4.2018)

Pietikäinen, S. ja Mäntynen A. 2009. Kurssi kohti diskurssia. Tampere: Vastapaino.

Pietarila, M. 2017. Lempäälän varhaiskasvatuksen kehittämispäällikkö. Haastattelu 5.1.2017.

Press, F. ja Woodrow, C. 2005. Commodification, corporatisation and children's spaces. Australian Journal of Education. Vol. 49, No. 3, 2005. s. 278–291.

<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/000494410504900305>. (15.5.2018)

Riitakorpi, J., Alila, K. ja Kahiluoto, T. 2017. Varhaiskasvatuksen yksityiset palvelut. Valtakunnallinen selvitys 2015. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:3.

<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79206>. (15.5.2018)

Ruutiainen, V. 2016. Markkinoistuva varhaiskasvatus. CHILDCARE-tutkimushanke.

<https://blogs.uta.fi/childcare/2016/11/02/markkinoistuva-varhaiskasvatus/>. (1.1.2018)

Sitra. 2011. Palvelusetelin sääntökirja - yleinen malli. ISBN 978-951-563-810-6 (nid.) 978-951-563-811-3 (pdf). [https://media.sitra.fi/2017/02/23070338/Palvelusetelin\\_saantokirja\\_yleinen\\_malli-6.pdf](https://media.sitra.fi/2017/02/23070338/Palvelusetelin_saantokirja_yleinen_malli-6.pdf). (19.12.2017)

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2008. Palvelusetelin käyttöalan laajentaminen. Palvelusetelityöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:32.

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/73949/Selv200832.pdf?sequence=1>. (15.5.2018)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2012. Palvelujen ulkoistus. Tukiaineistoa kuntajohdolle. Tampere: Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy.  
[http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90876/URN\\_ISBN\\_978-952-245-720-2.pdf](http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90876/URN_ISBN_978-952-245-720-2.pdf).  
(15.5.2018)

Tilaajavastuu. Suomen Tilaajavastuu Oy:n internetsivut.  
<https://www.tilaajavastuu.fi/fi/palvelumme/hinnasto/>. 17.5.2018.

Tuomi, J. ja Sarajärvi A. 2009. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.

Turku a. Turun kaupungin internet-sivut. <https://www.turku.fi/paivahoito-ja-koulutus/varhaiskasvatus/paivahoito-turussa>. (23.3.2018)

Turku b. Turun kaupungin internet-sivut. <https://www.turku.fi/paivahoidon-maksut-tuet-ja-palveluseteli>. (23.3.2018)

Valvira. Oma-valvonta sosiaalipalveluissa. <http://www.valvira.fi/sosiaalihuolto/sosiaalihuollon-valvonta/omavalvonta>. (23.3.2018)

Vantaa a. Vantaan kaupungin internet-sivut.  
[http://www.vantaa.fi/varhaiskasvatus\\_ja\\_koulutus/varhaiskasvatus/palvelut](http://www.vantaa.fi/varhaiskasvatus_ja_koulutus/varhaiskasvatus/palvelut). (23.3.2018)

Vantaa b. Vantaan kaupungin internet-sivut.  
[http://www.vantaa.fi/varhaiskasvatus\\_ja\\_koulutus/varhaiskasvatus/hae\\_varhaiskasvatukseen/paivahoitomaksut\\_ja\\_tuet](http://www.vantaa.fi/varhaiskasvatus_ja_koulutus/varhaiskasvatus/hae_varhaiskasvatukseen/paivahoitomaksut_ja_tuet). (23.3.2018)

Varhaiskasvatuslaki 1973/36. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1973/19730036>. (4.3.2018)

Varhaiskasvatuslaki 22.12.2006/1330. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2006/20061330>.  
(10.5.2018)

Volk, R. ja Laukkanen, T. 2007. Palvelusetelin käyttö kunnissa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:38. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/73997>. (15.5.2018)

Warner, M. ja Gradus, R. The Consequences of Implementing a Child Care Voucher Scheme: Evidence from Australia, the Netherlands and the USA. Social Policy & Administration. Vol 45, No. 5I, 2011. Issn 0144–5596. s.569–592.

Yhdenvertaisuuslaki 2014/1325. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141325>. (15.5.2018)

Aineistona käytetyt palvelusetelisääntökirjat:

Alajärvi, 2016. Palvelusetelin sääntökirja. Alajärven kaupungin varhaiskasvatuspäällikkö Hanna Luoma-Ahon sähköpostiviesti 10.1.2018. Vastaanottaja Saila Rissanen. Sähköpostikeskustelu, jossa pyydettiin tutkimuksen aineistoksi Alajärven kaupungin varhaiskasvatuksen palvelusetelisääntökirjaa. Tulostettu 10.1.2018.

Kouvola, 2017.

[https://www.kouvola.fi/material/attachments/hyvinvointipalvelut/varhaiskasvatus/2mrCYwU97/Saantokirja\\_palveluseteli\\_01082016.pdf](https://www.kouvola.fi/material/attachments/hyvinvointipalvelut/varhaiskasvatus/2mrCYwU97/Saantokirja_palveluseteli_01082016.pdf). Tulostettu 10.1.2018.

Oulu, 2015. Palvelusetelisääntökirja. Oulun kaupungin varhaiskasvatuksen palvelukoordinaattori Sini Kahelinin sähköpostiviesti 12.1.2018. Vastaanottaja Saila Rissanen. Sähköpostikeskustelu, jossa pyydettiin tutkimuksen aineistoksi Oulun kaupungin varhaiskasvatuksen palvelusetelisääntökirjaa. Tulostettu 12.1.2018.

Salo, 2017. <http://www.salo.fi/attachements/2017-05-03T15-15-25436.pdf>. Tulostettu 10.1.2018.

Tampere, 2015.

[https://www.tampere.fi/tiedostot/p/J0Jwqt86m/Saantokirja\\_yleinen\\_osa\\_19112015.pdf](https://www.tampere.fi/tiedostot/p/J0Jwqt86m/Saantokirja_yleinen_osa_19112015.pdf),  
[https://www.tampere.fi/tiedostot/p/PKf4hTDYB/Erityinen\\_osa\\_Maria\\_Paivanen\\_100516\\_.pdf](https://www.tampere.fi/tiedostot/p/PKf4hTDYB/Erityinen_osa_Maria_Paivanen_100516_.pdf),  
[https://www.tampere.fi/liitteet/p/QYSM7kHaG/liite\\_2\\_\\_pase\\_tuottaja](https://www.tampere.fi/liitteet/p/QYSM7kHaG/liite_2__pase_tuottaja). Tulostettu 10.1.2018.

Turku, 2016.

[https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/varhaiskasvatuksen\\_palvelusetelin\\_saantokirja\\_2016\\_0.pdf](https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/varhaiskasvatuksen_palvelusetelin_saantokirja_2016_0.pdf). Tulostettu 10.1.2018.

Ulvila, 2016. Varhaiskasvatuksen palvelusetelisääntökirja ltk.docx. Ulvilan kaupungin varhaiskasvatuspäällikkö Arja Kevätsalon sähköpostiviesti 11.1.2018. Sähköpostikeskustelu, jossa pyydettiin tutkimuksen aineistoksi Ulvilan kaupungin varhaiskasvatuksen palvelusetelisääntökirjaa. Tulostettu 11.1.2018.

Vantaa, 2017.

[https://www.vantaa.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/132532\\_Varhaiskasvatuksen\\_palvelusetelisaantokirja\\_2017.pdf](https://www.vantaa.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/vantaa/embeds/vantaawwwstructure/132532_Varhaiskasvatuksen_palvelusetelisaantokirja_2017.pdf). Tulostettu 10.1.2018.